

Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. Wie gelingt die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand?

Stefan Oeter

1. Einleitung

Der Kampf um die geopolitische und ideologische Vorherrschaft über die Ukraine, der seit Herbst 2013 zwischen Russland und dem Westen tobt, ist durch massive Völkerrechtsverstöße geprägt. Dabei sollte man – zumindest in einer völkerrechtlichen Perspektive – nicht in eine irrite Haltung der Äquidistanz verfallen. Der Westen mag mit seiner politischen Einmischung zugunsten der Volksbewegung des Majdan im Frühjahr 2014 verfestigte Erwartungen des Kreml enttäuscht haben, die Ukraine werde mit der Wendung gegen das Assoziierungsabkommen mit der EU und dem Beitritt zur eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft endgültig in den Einflussbereich Russlands zurückkehren.¹ Die Vermittlungsversuche zwischen der Volksbewegung des Majdan und Präsident Janukowitsch, die zu Beginn des Jahres 2014 von westlichen Politikern unternommen wurden,² wird man jedoch aus völkerrechtlicher Perspektive schwerlich als verböte Einmischung bewerten können. Hier geschah etwas, was in der globalen Politik mittlerweile zum Normalfall geworden ist: Droht ein Staat, vor allem ein Staat der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft, in innere

1 Vgl. zur russischen Politik im Blick auf die Ukraine und dem Projekt des Einbezugs der Ukraine in die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft Luchterhandt, Otto. Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht. In: *Archiv des Völkerrechts* 52, 2014, 2, S. 137, 138 f.

2 Vgl. zur Geschichte des Majdan und den externen Bemühungen um Vermittlung Portnov, Andrij. Krieg und Frieden: Die „Euro-Revolution“ in der Ukraine. In: *Osteuropa* 64, 2014, 1, S. 7 ff.; Simon, Gerhard. Staatskrise in der Ukraine: Vom Bürgerprotest für Europa zur Revolution. In: *Osteuropa* 64, 2014, 1, S. 25 ff.; Wilson, Andrew. Ukraine Crisis: What It Means for the West. New Haven, Conn. 2014, S. 66 ff.; Lauterbach, Reinhard. Bürgerkrieg in der Ukraine: Geschichte, Hintergründe, Beteiligte. Berlin 2015, S. 83 ff.; Kappeler, Andreas. Geschichte der Ukraine. Bonn 2015, S. 334 ff.

Wirren und Gewalt abzuleiten, so ist es mittlerweile ganz üblich, dass die Politik der EU und/oder zentraler Mitgliedstaaten mäßigend auf die Konfliktakteure einzuwirken sucht und vermittelnd auf die Beteiligten einwirkt, im Bestreben um eine Konfliktlösung.³ Die dabei erzielte Lösung, von der man wusste, dass sie Präsident Janukowitsch über kurz oder lang die Macht kosten würde, mag in der Einschätzung der konkreten Folgewirkungen naiv gewesen sein⁴ – oder aus russischer Perspektive maliziös.⁵ Völkerrechtswidrig war sie jedenfalls nicht. Gleiches lässt sich von den russischen Reaktionen schwerlich behaupten.⁶ Die zunächst verdeckt erfolgte, im Nachhinein aber offen eingeräumte militärische Intervention auf der Krim, die gezielt herbeigeführte Abspaltung der Krim vom ukrainischen Staatsverband und deren letztendliche Vereinigung mit Russland stellten einen schweren Verstoß gegen völkerrechtliche Grundnormen dar, ebenso wie der von russischen Diensten befeuerte Aufstand im Donbass und die Abtrennung der Gebiete Luhansk und Donetsk von der Ukraine und der anschließende bewaffnete Konflikt, der ohne massive russische Militärhilfe zugunsten der Aufständischen kaum von Erfolg gekrönt gewesen wäre.⁷

Die Schwere der Völkerrechtsverstöße sollte man dabei nicht unterschätzen. Es handelt sich insoweit nicht nur um Verstöße gegen technische Regelungen des Völkerrechts, die in einer übergreifenden Perspektive zum Normalverhalten der klassischen Groß- und Regionalmächte gehören.⁸ Verstöße gegen das Gewaltverbot der UN-Charta sind auch aus

3 Vgl. dazu auch Arato, Andrew. International Role in State-Making in Ukraine: The Promise of a Two-Stage onstituent Process. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 691 ff.

4 Vgl. zu den Fehleinschätzungen westlicher Politik Simon, Gerhard. Zusammenbruch und Neubeginn: Die ukrainische Revolution und ihre Feinde. In: *Osteuropa* 64, 2014, 5/6, S. 9 ff.

5 Vgl. nur Mearsheimer, John J. Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. In: *Foreign Affairs* 93, Sept./Oct. 2014, S. 77 ff.; Allison, Roy. Russian 'Deniable' Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules. In: *International Affairs* 90, 2014, 6, S. 1255, 1257, 1289 ff.

6 Vgl. zur völkerrechtlichen Bewertung der russischen Intervention im Überblick Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 137, ff.; Grant, Thomas D. Aggression Against Ukraine: Territory, Responsibility, and International Law. New York 2015, S. 7 ff.

7 Vgl. zur Geschichte des Aufstands im Donbass Wilson, Ukraine Crisis, S. 118 ff.

8 Vgl. aber auch die Interpretation von Christian Marxsen, der das russische Vorgehen als Untermauerung der Forderung nach Anerkennung als gleichberechtigte Großmacht deutet, die sich ebenso über völkerrechtliche Grundregeln hinwegsetzen kann wie der Westen – Marxsen, Christian. International Law in Crisis: Russia's

der neueren US-amerikanischen Völkerrechtspraxis nicht gerade unbekannt⁹ – man denke an die Angriffe auf Serbien 1999 und die Invasion im Irak 2003, die nach weit überwiegender Auffassung auch der westlichen Völkerrechtslehre krasse Verstöße gegen das Gewaltverbot darstellen.¹⁰ Im Gegensatz zu den NATO-Staaten 1999 im Kosovo und der US-geführten ‚coalition of the willing‘ 2003 im Irak übergab man die durch die Intervention geschaffene Problemlage jedoch nicht an die Vereinten Nationen zur weiteren Bearbeitung, die über nachfolgende Kapitel VII-Resolutionen des Sicherheitsrates gewissermaßen zu einer Heilung der vorher erfolgten Völkerrechtsverstöße geführt hätte. Russland schuf vielmehr im Gefolge der völkerrechtswidrigen militärischen Intervention vollendete Tatsachen, in Form einer auf Dauer angelegten Annektion des gewaltsam abgetrennten Gebietes.¹¹ Verletzt sind hier fundamentale Normen des Völkerrechts mit zwingendem Charakter – es geht dabei zudem nicht nur um punktuelles ‚Handlungsunrecht‘, sondern um auf Dauer gestelltes ‚Zustandsunrecht‘. Die annektierte Krim bleibt eine schwärende Wunde der Völkerrechtsordnung, wie die von Israel besetzten Gebiete des Golanhöhen und Ost-Jerusalems¹² – ein Dauerzustand völkerrechtswidriger Herrschaftsausübung, der andere Staaten auf unabsehbare Zeit zu Gegenmaßnahmen bzw. Akten der fortwährenden Verdeutlichung der Nichtanerkennung des rechtswidrigen

Struggle for Recognition. *MIL Research Paper Series* No. 2016–05, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2771293##.

- 9 Vgl. die Darstellung der Völkerrechtsverletzungen des Westens, die aus russischer Sicht zu einer Erosion des internationalen Regelsystems geführt haben, bei Marxsen, *International Law in Crisis*, S. 15 ff.
- 10 Vgl. nur zum Irakkrieg 2003 und dessen rechtlicher Bewertung Hagan, John/Kaiser, Joshua/Hanson, Anna, *Iraq and the Crimes of Aggressive War*, Cambridge 2015; Guild, Elspeth (Hrsg.), *War or Crime? National Legal Challenges in Europe to the War in Iraq*, Nijmegen 2009; Miller, Richard Brian, *Justifications of the Iraq War Examined*. In: *Ethics & International Affairs* 22 (2008) 1, S. 43 ff.; Simpson, Gerry. *The War in Iraq and International Law*. In: *Melbourne Journal of International Law* 9 (2005) 1, S. 167 ff.; Paulus, Andreas, *The War Against Iraq and the Future of International Law*. In: *Michigan J. of International Law* 25 (2004) 3, S. 691 ff.; Gill, Terry D. *The War in Iraq and the Contemporary ius ad bellum*. In: *International Law Forum*, 5 (2003) 4, S. 241 ff.
- 11 Vgl. zum Problem der Annektion Hofmann, Rainer, *Annexation*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP online ed., 2013.
- 12 Vgl. zur israelischen Annexion Ost-Jerusalems Lapidoth, Ruth, *Jerusalem*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, online ed., 2013, sowie Rempel, Terry. *The Significance of Israel's Partial Annexation of East Jerusalem*. In: *The Middle East Journal* 51 (1997) 4, S. 520 ff.

Zustands zwingt und daher dauerhaftes Konfliktpotenzial in den internationalen Beziehungen entfaltet.

Unter einem völkerrechtlichen Blickwinkel kann über diese fundamentalen Rechtsverstöße – wie schon angedeutet – nicht einfach sang- und klanglos hinweg gegangen werden. Drittstaaten stehen im Banne der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung unter einer Pflicht, den fortwirkenden Verstößen gegen Fundamentalnormen des Völkerrechts mit einer konsequenteren Politik der Leugnung jedweder Rechtswirkung der Unrechtshandlung zu begegnen.¹³ Der Schatten der gravierenden Rechtsverstöße begrenzt mithin erheblich den Handlungsräum der beteiligten Staaten im Finden konstruktiver Lösungen, wollen sie nicht grundlegende Konstruktionsprinzipien der modernen Völkerrechtsordnung über den Haufen werfen.

Die nachfolgenden Überlegungen über die Optionen einer denkbaren Rückkehr zu geordneten Beziehungen zwischen Russland und den Staaten des Westens, geordneten Beziehungen auch im Sinne einer Wiederherstellung angemessener Zustände in Konformität mit den Grundregeln des Völkerrechts, können daher den Blick auf die retrospektive rechtliche Beurteilung der Vorgänge von 2014 nicht völlig vermeiden. Obwohl der Blickwinkel der Überlegungen hier eigentlich nach vorne gerichtet sein soll, ist eine retrospektive Bewertung der Vorgänge von 2014 und ihrer Nachwirkungen unter der gewählten Perspektive unvermeidlich.

Dies gilt schon deshalb, weil die völkerrechtliche Bewertung zu ‚constraints‘ für die Handlungsspielräume der Beteiligten führt, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Es mag zwar aus Moskauer Perspektive schwer nachzuvollziehen sein, dass rechtliche Erwägungen zu realen Beschränkungen des politischen Handelns führen.¹⁴ Für die Staaten Westeuropas, deren Staatsräson auf einer Einbettung in die völkerrechtliche Friedensordnung der UN-Charta gegründet ist, stellt die Wahrung und Verteidigung der Integrität des Völkerrechts jedoch einen zentralen Wert der Außenpolitik dar, der nicht aufgegeben werden kann, ohne das zentrale Leitbild liberaldemokratischer Weltordnung zu opfern, das im Projekt des ‚Peace through Law‘ liegt.¹⁵

13 Vgl. Hofmann, Annexation, Rn. 17 ff.

14 Vgl. auch Pradetto, August. Die Ukraine, Russland und der Westen: Die Inszenierung einer Krise als geopolitischer Konflikt. In: Michael Staack (Hrsg.), Der Ukraine-Konflikt, Russland und die europäische Sicherheitsordnung. Opladen 2017, S. 21 ff.

15 Vgl. nur Justenhoven, Heinz-Gerhard/O’Connell, Mary Ellen (Hrsg.), Peace Through Law, Baden-Baden 2016.

Die folgenden Überlegungen sind daher mit einer Doppelstruktur unterlegt. Im Zentrum steht zum einen die Suche nach konstruktiven Optionen für Kompromisslösungen im Verhältnis zu Russland. Diese Suche nach politischen Optionen der Neuordnung der Beziehungen wird jedoch begrenzt durch Grundanforderungen des Rechts. Das Völkerrecht limitiert den Raum der denkbaren Lösungspfade, denn sowohl der ‚jus cogens‘-Kern¹⁶ des Gewaltverbotes und die daraus folgenden Grundaxiome, wie die Nichtanerkennung gewaltsamen Gebietserwerbs, aber auch das Selbstbestimmungsrecht des ukrainischen Volkes sind normative Grundpositionen jenseits der Verfügungsmacht der einzelnen Staaten.

2. Die völkerrechtliche Problemstellung

An dieser Stelle soll keine normative Bewertung der Vorgänge in der Ukraine seit 1991 erfolgen, obwohl zu der inneren, verfassungsrechtlichen Entwicklung der Ukraine wie zu der äußeren Einbettung der Ukraine in die Völkerrechtsordnung viel zu sagen wäre.¹⁷ Der Fokus der folgenden Darlegungen soll vielmehr auf der russischen Intervention von 2014 (und deren Folgen) liegen, da aus diesen Vorgängen die zentralen Rechtsprobleme resultieren, die die Beziehungen Russlands zum Westen belasten. Gleichwohl werden einige Überlegungen zur Vorgeschichte des russisch-ukrainischen Verhältnisses und zur Intervention 2014 nicht völlig zu vermeiden sein.

Das Grundaxiom des modernen Friedenssicherungsrechts, wie es in der UN-Charta seine normative Ausprägung erfahren hat, ist der (im Prinzip absolut geltende) Grundsatz des völkerrechtlichen Gewaltverbots.¹⁸ Die Charta der Vereinten Nationen von 1945 brachte normativ den Durchbruch für eine rigide Beschränkung des Einsatzes von Gewalt als Mittel

16 Vgl. zur modernen Kategorie des ‚jus cogens‘ Kolb, Robert, *Peremptory International Law – jus cogens: A General Inventory*, Oxford 2015; Weatherall, Thomas, *Jus cogens: International Law and Social Contract*, Cambridge 2015; Orakhelashvili, Alexander, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2006.

17 Vgl. zur Unabhängigwerdung der Ukraine und deren Stellung im Staatsensystem seit 1991 Plochij, Serhij. *The Gates of Europe: A History of Ukraine*. London 2015, S. 323 ff.; sowie Kappeler, Andreas. *Geschichte der Ukraine*. Bonn 2015, S. 255 ff., 282 ff.

18 Vgl. grundlegend zum Gewaltverbot Gray, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford 3. Aufl. 2008, S. 3 ff.; Dinstein, Yoram, *War, Aggression, and Self-Defence*, Cambridge 5. Aufl. 2012, S. 85 ff.

der Politik. Mit dem Gewaltverbot des Art. 2 (4) der Satzung der Vereinten Nationen (UN-Charta) und dem System der kollektiven Sicherheit des Kapitel VII der UN-Charta wurde die Ächtung des Krieges als Grundregel der modernen Völkerrechtsordnung positivrechtlich verankert.¹⁹ Der Normtext des Art. 2 (4) UN-Charta, der über Jahrzehnte völkerrechtlicher Praxis und Rechtsprechung sowie eine überaus umfangreiche völkerrechtswissenschaftliche Dogmatik operationalisiert wurde, ist zum zentralen Bezugspunkt aller juristischen Auseinandersetzungen zu Frieden und Sicherheit geworden.²⁰ Kern der juristischen Debatten um Frieden und Sicherheit sind die Ausnahmen vom (als absolut gedachten) Gewaltverbot der UN-Charta. Die Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der UN-Charta und – als Notrecht – das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bilden die beiden einzigen systemisch noch zugelassenen Ausnahmen vom Gewaltverbot.²¹

Art. 2 (4) UN-Charta verbietet grundsätzlich jede Form der Durchsetzung staatlicher Interessen über die Anwendung militärischer Gewaltmittel in den internationalen Beziehungen.²² Dies beinhaltet – zumindest auf normativer Ebene – eine radikale Abkehr vom freien Kriegsführungsrecht des klassischen Völkerrechts.²³ Seit 1945 ist die ‚Aggression‘, also der offene Gewaltakt gegen andere, als Verbrechen gebrandmarkt (mittlerweile so kodifiziert in Art. 5 (1) (d) des Römischen Statuts, also des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes).²⁴ Die verbotene Gewalt umfasst jede Anwendung militärischer Gewaltmittel gegen dritte Staaten, im neueren

19 Vgl. hierzu eingehend Dinstein, War, Aggression, and Self-Defence, S. 85 ff.

20 Vgl. Heintschel von Heinegg, Wolff, Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung. In Knut Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München 6. Aufl. 2014, S. 1055; 1062 ff.; Bothe, Michael, Friedenssicherung und Kriegsrecht. In Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin 6. Aufl. 2013, S. 573, 578 ff.

21 Vgl. Heintschel von Heinegg, Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, S. 1077 ff.

22 Vgl. Bothe, Michael, Friedenssicherung und Kriegsrecht. In Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin 6. Aufl. 2013, S. 573, 580 ff.

23 Vgl. Annan, Kofi A. We the Peoples. A UN for the 21st Century. Boulder 2014, S. 85 ff.

24 Vgl. hierzu eingehend Kreß, Claus/Barriga, Stefan (Hrsg.). The Crime of Aggression: A Commentary, Cambridge 2017, ferner als Überblick Oeter, Stefan. Das Verbrechen der Aggression, die Konferenz von Kampala und das deutsche Strafrecht. In: Florian Jeßberger/Julia Geneuss (Hrsg.), Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch. Bilanz und Perspektiven eines „deutschen Völkerstrafrechts“. Baden-Baden/Bern 2013, S. 101ff.

Verständnis auch physische Zerstörungsakte, deren Auswirkungen denen militärischer Angriffe vergleichbar sind²⁵ – so etwa diskutiert für das Szenario des ‚cyberwar‘.²⁶ Das Gewaltverbot ist mittlerweile nicht mehr allein vertraglicher Natur, sondern als fundamentale Norm des Völker gewohnheitsrechts Bestandteil des sogen. ‚ius cogens‘.²⁷ Systematisch geächtet ist dementsprechend auch der gewaltsame Gebietserwerb, die Annektion.²⁸ Der Gebietstitel ist in diesen Fällen – da auf einem Verstoß gegen ‚ius cogens‘ beruhend – generell nicht anerkennungsfähig.²⁹

Ergebnis dieser normativen Grundentscheidung: Jegliche Form einer militärischen Intervention ist völkerrechtswidrig und verstößt gegen das Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta, soweit die militärische Gewaltanwendung nicht im Rahmen einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der UN-Charta vom Sicherheitsrat angeordnet worden ist oder als dezentrale Notmaßnahme der Selbstverteidigung, in Reaktion auf einen vorgängigen Angriff, gerechtfertigt ist.³⁰

Im Blick auf die Vorgänge auf der Krim lässt sich damit festhalten: Jeder gewaltsam herbeigeführte Machtwechsel, jede erzwungene Abspaltung und Einverleibung in den russischen Staat ist – mangels völkerrechtlicher Rechtfertigung – eklatant völkerrechtswidrig und verstößt gegen basale Grundregeln des ‚ius cogens‘. Ähnliches gilt für die Vorgänge in der Ostukraine: auch hier impliziert die (nur notdürftig kaschierte) russische (Militär-)Intervention und der unter massiver Beteiligung russischer Truppen

- 25 Vgl. Ruys, Tom. The Meaning of „Force“ and the Boundaries of the Jus Ad Bellum: Are “Minimal” Uses of Force excluded from UN Charter Article 2(4)? In: *American Journal of International Law* 108, 2014, 2: S. 159 ff. sowie Randelzhofer, Albrecht/Dörr, Oliver. Article 2 (4). In Bruno Simma et al. (Hrsg.). *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I. Oxford 3. Aufl. 2012, S. 200 ff.
- 26 Vgl. nur Schmitt, Michael N. (Hrsg.). *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge 2013, S. 42 ff.
- 27 Vgl. Randelzhofer/Dörr, Article 2 (4), S. 229 ff.
- 28 Vgl. zum Phänomen der Annektion im Völkerrecht nach 1945 Fazal, Tanisha M. *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*. Princeton 2007, S. 153 ff.
- 29 Vgl. Turns, David. The Stimson Doctrine of Non-Recognition. In: *Chinese Journal of International Law* 2, 2003, 1, S. 105 ff.
- 30 Vgl. zum Selbstverteidigungsrecht exemplarisch Ruys, Tom. „Armed Attack“ and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice. Cambridge 2010, S. 53 ff., sowie Randelzhofer, Albrecht/Nolte, Georg. Article 51. In Bruno Simma et al. (Hrsg.). *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. II. Oxford 3. Aufl. 2012, S. 1396 ff.

gefährte ‚hybride Krieg‘ gegen die Ukraine einen massiven Verstoß gegen Grundnormen des modernen Völkerrechts. Als dritter Problemkomplex sei hier gegen Ende des Beitrags noch die Frage der Wirtschaftssanktionen thematisiert, die nicht auf der gleichen basalen Ebene wie die Verstöße gegen das Gewaltverbot anzusiedeln ist, sondern sich im Grundsatz nach den vertraglichen Normen des WTO-Rechts richtet.

Zentrale Fragen, denen in der Folge hier nachgegangen wird, stellen sich im Blick auf die folgenden Problemkomplexe:

- Die militärische Intervention in einem Drittstaat stellt einen gravierenden Verstoß gegen ‚jus cogens‘-Regeln des Völkerrechts dar (in Teilen durch ‚hybride‘ Kriegsführung verschleiert);
- Gewaltsamer Gebietserwerb stellt einen fundamentalen Verstoß gegen Völkerrecht dar – er ist nicht anerkennungsfähig;
- Annektiertes Gebiet ist in völkerrechtlicher Sicht ‚besetztes Gebiet‘³¹ – das hat fundamentale rechtliche Konsequenzen;
- Wirtschaftssanktionen stellen dagegen ein Problem unter dem GATT dar – hier konkret anwendbar als Maßstabsnorm: die Ausnahmeklausel des Art. XXI (b) GATT.

3. Der ‚hybride Krieg‘ in der Ostukraine

In einer rein normativen Perspektive stellt der ‚hybride Krieg‘ in der Ostukraine den einfacheren Fall dar. Das russische Vorgehen im Donbass ist alles andere als neuartig, folgt vielmehr dem Muster einer Reihe von früheren Präzedenzfällen – man denke an Vorläuferkonstellationen wie die Intervention in Transnistrien,³² die russische Unterstützung der Aufständischen in Abchasien und Südossetien³³ oder die (mit russischer Hilfe

31 Vgl. Bothe, Michael. The Current Status of Crimea: Russian Territory, Occupied Territory or What? In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 53, 2014, 1, S. 99, 102 ff., ferner Tancredi, Antonello. The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force. In: *Questions of International Law* 1, May 2014, S. 5, 21 ff.

32 Vgl. zum Fall Transnistrien Bowring, Bill. Transnistria. In: Christian Walter/Antje von Ungern-Sternberg/ Kavus Abushov (Hrsg.), *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford 2014, S. 157 ff.

33 Vgl. als Fallstudien zu Abchasien und Südossetien Waters, Christopher. South Ossetia, und Mirzayev, Farhad. Abklazia, In: Christian Walter/Antje von Ungern-Sternberg/Kavus Abushov (Eds.), *Self-Determination and Secession in Interna-*

erfolgte) dauerhafte Abspaltung der Region Nagorno Karabach von Aserbaidschan, in einer faktisch sehr engen Union mit Armenien.³⁴

Die völkerrechtliche Bewertung dieser Konstellationen, die das Bild der russischen Politik im ‚Nahen Ausland‘³⁵ geprägt haben, ist im Grundsatz relativ simpel. Soweit Russland eigene Streitkräfte entsandt hat, um an der Seite aufständischer Gruppierungen gegen die jeweilige Zentralgewalt zu kämpfen, bewegt man sich normativ im Kernbereich des Gewaltverbotes gemäß Art. 2 (4) UN-Charta. Diese Grundregel des modernen Völkerrechts verbietet die Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt im Verhältnis zu anderen Staaten. Erfasst wird dabei nicht nur der offene Angriff mittels regulärer Streitkräfte auf das Gebiet und die militärischen Anlagen fremder Staaten, sondern auch die Teilnahme an Feindseligkeiten gegen die Staatsgewalt dritter Länder, auch wenn diese in verdeckter Form erfolgt, etwa durch Kommandooperationen oder durch Spezialkräfte, die durch falsche Uniformen und andere Insignien umetikettiert werden zu Angehörigen kampfführender Parteien.³⁶ Das im

tional Law. Oxford 2014, S. 175 ff. und 191 ff.; vgl. ferner Summers, James. Russia and Competing Spheres of Influence: The Case of Georgia, Abkhazia and South Ossetia. In: Matthew Happold (Hrsg.). International Law in a Multipolar World. London 2012, S. 91 ff.; Wolff, Stefan. The Limits of International Conflict Management in the Case of Abkhazia and South Ossetia. In: Nina Caspersen/Gareth R.V. Stansfield (Hrsg.). Unrecognized States in the International System. London 2011, S. 147 ff.; Lagerwall, Anne. The Duty not to Recognise as Lawful a Situation Created by the Illegal Use of Force. In: Marcel Szabó (Hrsg.). Den Haag 2010, S. 77 ff.; Potier, Tim. Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia: A Legal Appraisal. Den Haag 2001, S. 114 ff., 133 ff.

- 34 Vgl. zum Fall Nagorno-Karabach nur Krüger, Heiko. Nagorno-Karabakh. In: Christian Walter/Antje von Ungern-Sternberg/Kavus Abushov (Hrsg.), Self-Determination and Secession in International Law. Oxford 2014, S. 214 ff.
- 35 Vgl. zum russischen Konzept des ‚Nahen Auslands‘ nur Toal, Gerard. Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus. Oxford 2017, S. 1 ff.; Wilson, Gary. Secession and Intervention in the Former Soviet Space: The Crimean Incident and Russian Interference in the ‚Near Abroad‘, In: *Liverpool Law Review* 37, 2016, 3, S. 153 ff.; Barrington, Lowell W./Herron, Erik S./Silver, Brian D. The Motherland Is Calling: Views of Homeland Among Russians in the Near Abroad. In: *World Politics* 55, 2003, 2, S. 290 ff.; Quigley, John B. Dilemmas for Russia in the ‚Near Abroad‘. In: *The Parker School Journal of East European Law* 2, 1995, 4/5, S. 639 ff.
- 36 Zum Einbezug ‚verschleierter Operationen‘ bzw. ‚covert wars‘ in das Gewaltverbot und die Definition der ‚armed attack‘ vgl. Ruys, Tom. „Armed Attack“ and Article 51 of the UN Charter. Cambridge 2010, S. 139 ff., 369 ff., sowie Dinstein, War, Aggression, and Self-Defence S. 173 ff., 181 ff.

Kontext der russischen Operationen in der Ukraine berüchtigt gewordene Konzept des ‚hybriden Kriegs‘, in dem eigene Streitkräfte entsandt werden, um an der Seite aufständischer Gruppierungen zu kämpfen und den betroffenen Staat an der Rückgewinnung der Kontrolle über die aufständischen Gebiete zu hindern, erfasst genau diese Konstellation – staatliche Streitkräfte treten nicht offen als Gegner der militärischen Organe eines anderen Staates auf, sondern werden kaschiert, um klare Zuordnung zu verhindern.³⁷ Soweit es in diesen Konstellationen nachweisbar bleibt, dass die betroffenen ‚bewaffneten Organe‘ einem anderen Staat (wie Russland) zurechenbar sind und dessen politisch-strategische Ziele im Gewaltein- satz gegen Streitkräfte und andere Organe eines Drittstaates verfolgen, handelt es sich unbestreitbar um einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot. Das rechtliche Problem dieser Konstellation ist üblicher- weise weniger die Frage der grundlegenden normativen Bewertung der ‚hybriden Operationen‘ (oder in der klassischen Terminologie des US-Mil- litärs: ‚covert operations‘), sondern der faktische Nachweis der Zuordnung der verdeckt operierenden Spezialkräfte zum Entsendestaat.³⁸ Genau die- se Zuordnung wird – gerade auch im Fall des Donbass – systematisch zu verschleiern gesucht.³⁹ Meist gelingt diese Verschleierung jedoch nur partiell – so auch im Falle der russischen Intervention im Konflikt um den Donbass.⁴⁰ Die Täuschungsmanöver reichen in einer politischen Perspek- tive aus, um in einer (gezielt einseitig gefärbten) Darstellung auf diplo- matischer Ebene die Zurechnung zu bestreiten und einen Schleier der Des- information über die Vorgänge zu legen. Es bleiben aber umfangreiche

37 Vgl. zum Konzept des ‚hybriden Kriegs‘ Hartmann, Uwe. Hybrider Krieg als neue Bedrohung von Freiheit und Frieden. Berlin 2015, S. 18 ff.; vgl. aus völkerrechtli- cher Sicht zum Phänomen Akande, Dapo. Classification of Armed Conflicts: Re- relevant Legal Concepts. In: Elizabeth Wilmshurst (Ed.). International Law and the Classification of Conflicts. Oxford 2012, S. 32, 56 ff.; Marxsen, International Law in Crisis, S. 24 ff.; Korhonen, Outi. Deconstructing the Conflict in Ukraine: The Relevance of International Law to Hybrid States and Wars. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 452 ff.

38 Vgl. zur Problematik der ‚covert wars‘ McAndrew, Michael. Wrangling in the Shadows: The Use of United States Special Forces in Covert Military Operations in the War on Terror. In: *Boston College International and Comparative Law Review* 29, 2006, 1, S. 153 ff.

39 Vgl. etwa Allison, Russian ‚Deniable‘ Intervention in Ukraine, S. 1255, 1257.

40 Vgl. zu den Belegen für eine direkte Verwicklung russischer Streitkräfte in den Konflikt Heinsch, Robert. Conflict Classification in Ukraine: The Return of the „Proxy War“? In: *International Law Studies* 91, 2015, 1, S. 323, 328 ff.

Indizien übrig, die es allen Sachkennern und (schon gar dem gegnerischen) Militär offenkundig machen, wer hier operiert. Im Falle der zwei Donbass-Volksrepubliken Luhansk und Donetsk gilt dies ebenso wie in den früheren Präzedenzfällen. So sind umfangreiche russische Konvois, die Truppen und Gerät über die ukrainisch-russische Staatsgrenze und innerhalb der Aufstandsgebiete bewegen, vielfach belegt.⁴¹ Die Rebellenverbände verfügen über ‚high tech‘-Waffen und militärische Gerätschaften, die sie nicht aus den lokalen Arsenalen erbeutet haben können – und deren qualifizierte Bedienung mit den lokalen Freiwilligen unmöglich zu bewerkstelligen wäre. Der ‚hybride Konflikt‘ in der Ostukraine ist insofern auch in der Konfliktkonstellation wahrhaft hybrid – er umfasst Elemente eines internen Konfliktes zwischen Zentralregierung und Aufständischen, umfasst aber zugleich Elemente eines zwischenstaatlichen Konflikts zwischen ukrainischer und russischer Armee⁴² – und dieser internationale Konflikt impliziert eine militärische Intervention Russlands, die mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot schwerlich zu vereinbaren ist.

Selbst jenseits des direkten Einsatzes russischer Truppen wirft die massive logistische Unterstützung Russlands für die Aufständischen im Donbass völkerrechtliche Fragen auf. Im Völkerrecht nahezu unbestritten ist, dass die Unterstützung von Aufständischen mit Waffen, militärischem Gerät, Versorgungsgütern, aber auch Militärberatern einen Verstoß gegen das Interventionsverbot darstellt.⁴³ Unzweifelhaft festgestellt wurde diese Bewertung im Nicaragua-Fall des IGH aus den Achtziger Jahren, der die verdeckte Intervention der USA in Nicaragua im Kampf gegen die Sandinisten zum Gegenstand hatte.⁴⁴ In dieser Entscheidung hat der IGH nicht nur mit an Deutlichkeit kaum zu überbietender Klarheit festgestellt, dass militärisch relevante logistische Hilfeleistung für Rebellen in ihrem Kampf gegen die Regierung gegen völkerrechtliche Grundnormen des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates verstößt („Interventionsverbot“), sondern – je nach

41 Vgl. Emery, Matthew. Ukraine: Analyzing the Revolution and NATO Action in Light of the U.N. Charter and Nicaragua. In: *Emory International Law Review* 30, 2016, 3, S. 433, 446 f.

42 Vgl. Heinsch, Conflict Classification in Ukraine, S. 323, 354 ff.

43 Vgl. von Arnauld, Andreas. Völkerrecht. Heidelberg 2. Aufl. 2014, S. 452; vgl. ferner im Detail Ruys, Tom. Of Arms, Funding and „Non-Lethal Assistance“: Issues Surrounding Third-State Intervention in the Syrian Civil War. In: *Chinese Journal of International Law* 13, 2014, 1, S. 13, 31 ff.

44 IGH, Urteil v. 27.6.1986, (Nicaragua), ICJ Rep. 1986, S. 14 ff.

Intensität der Abhängigkeit der Rebellen von dieser Unterstützung und des Grades an Kontrolle, die der Drittstaat damit über deren bewaffnete Operationen gewinnt – auch zur Zurechnung dieser Gewalthandlung an den Unterstützerstaat führt.⁴⁵ Diese Zurechnung war letztlich nicht nur im Fall der ‚Contra‘-Rebellen in Nicaragua gegeben, sondern wird wohl im Ergebnis auch für die Milizen der Donbass-Aufständischen zu bejahen sein.⁴⁶ Aus eigener Kraft wären diese sicherlich nicht zu den koordinierten Militärschlägen und Operationen fähig, die der ukrainischen Armee immer wieder erheblich zugesetzt haben, den Gewinn weiteren Gebietes ermöglichen und die Streitkräfte Kiews vom Zugriff auf das Gebiet der Donbass-Volksrepubliken abhalten. Der militärische Apparat der beiden ‚Volksrepubliken‘ ist – nach allem was wir wissen – durchsetzt von russischem Militärpersonal in Schlüsselstellungen, von Militärberatern in den Kommandostrukturen und Offiziellen der russischen Geheimdienste im Bereich der politischen Führungsstrukturen.⁴⁷ Auch ohne Nachweis der direkten Beteiligung russischer Truppen an den Kampfhandlungen wäre das militärische Unterfangen der Donbass-Rebellen damit Russland zurechenbar.

Ebenfalls zurechenbar sind Moskau damit auch die zahlreichen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die auf Seiten der Aufständischen gegen die Zivilbevölkerung und gefangene ukrainische Militärs begangen worden sind.⁴⁸ Gefangene werden regelmäßig misshandelt und wohl auch in größerem Umfang gefoltert, die Zivilbevölkerung drangsaliert und terrorisiert, missliebige Personen werden willkürlich verhaftet und in der Haft ebenfalls gefoltert; es gibt auch Fälle Verschwundener und willkürlicher Tötungen.⁴⁹ Militärische Angriffe werden vielfach zu

45 IGH, Urteil v. 27.6.1986, (Nicaragua), ICJ Rep. 1986, S. 14 ff. (para. 195, aber auch 228).

46 Vgl. allerdings zu den Problemen der Zurechnung unter dem ‚effective control‘-Test Heinsch, Conflict Classification in Ukraine, S. 323, 357 ff.

47 Vgl. Lavrov, Anton. Civil War in the East: How the Conflict Unfolded Before Minsk I. In: Colby Howard/Ruslan Pukhov (Hrsg.). Brothers Armed: Military Aspects of the Crisis in Ukraine. Minneapolis 2. Aufl. 2015, S. 202 ff.

48 Vgl. zu den Menschenrechtsverletzungen (und Kriegsverbrechen) im Konflikt in der Ostukraine nur den jüngsten Bericht des UNHCHR – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the Human Rights Situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf, S. 4 ff.

49 Ibid., S. 9 ff.

Lasten der Zivilbevölkerung geführt.⁵⁰ Dies kommt zwar ganz offensichtlich auch auf Seiten der ukrainischen Militärs vor, doch scheint die fehlende Rücksichtnahme auf die vor Ort ansässige Zivilbevölkerung und die Hinnahme exzessiver Kollateralschäden auf Seiten der russischen Milizen und Truppen im Donbass besonders weit verbreitet zu sein.⁵¹

Ungeachtet all dieser Probleme scheint sich die Staatengemeinschaft entschlossen zu haben, zumindest in Teilen das russische Versteckspiel mitzuspielen und die militärische Auseinandersetzung primär als innerstaatlichen Konflikt zu behandeln. Eine derartige Konstruktion liegt jedenfalls den unter maßgeblicher Beteiligung internationaler Akteure geführten Vermittlungsbemühungen zugrunde, die als ‚Minsk-Prozess‘ zumindest zu einem – wenn auch sehr brüchigen – formalen Waffenstillstand geführt haben.⁵² Als tatsächliche Waffenruhe funktioniert diese Übergangsvereinbarung zwar nicht wirklich, kommt es doch regelmäßig auf beiden Seiten zu Verletzungen der Waffenstillstandsvereinbarungen, mit einem Übergewicht der Verletzungen auf der russischen Seite der Frontlinie.⁵³ Zumindest ein gewisses Einfrieren der Frontlinie ist so aber erreicht worden, mit Hilfe der ‚Special Monitoring Mission to Ukraine‘.⁵⁴

In nun schon zwei politischen Vereinbarungen zwischen der Ukraine und den Aufständischen im Donbass, formal garantiert durch Frankreich, Deutschland und Russland, sind im Prinzip weitreichende Vereinbarungen zum Einfrieren der Kampfhandlungen und zur Entflechtung der Frontlinien erreicht worden, mit noch deutlich weitergehenden Verabredungen für den Weg hin zu einer dauerhaften Kompromisslösung. Den Anfang machte das noch unter OSZE-Vermittlung ausgehandelte Minsk-Protokoll

-
- 50 Vgl. OSCE/Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Civilian Casualties in Eastern Ukraine 2016, abrufbar unter: <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/342121?download=true>.
- 51 Vgl. auch Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the Human Rights Situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf, S. 4 ff.
- 52 Vgl. Zavoli, Ilaria. Peacekeeping in Eastern Ukraine: The Legitimacy of a Request and the Competence of the United Nations General Assembly. In: *Journal of Conflict & Security Law* 22, 2017, 1, S. 147, 158.
- 53 Vgl. nur OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 13 December 2017, <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/362701>.
- 54 Vgl. dazu Neukirch, Claus. The Special Monitoring Mission to Ukraine in Ist Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine. In: *OSCE Yearbook* 21, 2015, S. 229 ff.

vom September 2014 (auch Minsk I genannt).⁵⁵ Nach dessen Scheitern wurde – im Rahmen des sogen. Normandie-Formats – dann das sogen. *Minsk II-Abkommen* aufgelegt.⁵⁶ Im Kern umfassen diese politischen Vereinbarungen folgende Punkte:

- eine umfassende Waffenruhe und die Einrichtung einer Pufferzone
- Gefangenenaustausch
- Abzug fremder Truppen und Kämpfer
- Überwachung des Waffenstillstands durch die OSZE
- eine Verfassungsreform in der Ukraine mit der Gewährung eines Sonderstatus für die Rebellengebiete um Donezk und Luhansk
- Lokalwahlen in Übereinstimmung mit den ukrainischen Gesetzen
- die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der Staatsgrenze zu Russland
- die Versorgung der abtrünnigen Gebiete durch die Ukraine und die systematische Gewährleistung humanitärer Hilfe
- eine Amnestie für Straftaten im Zusammenhang mit dem Konflikt

Eine ernsthafte Umsetzung der Minsk-Abkommen würde letzten Endes eine Rückkehr zu einem völkerrechtlichen Zustand bedeuten, wenn auch die politischen Zielvorstellungen und die davon angeleiteten Interpretationen der Minsk-Vereinbarungen nach wie vor sehr unterschiedlich bleiben. Aus der Sicht der ukrainischen Seite müsste die Umsetzung von Minsk über die Abhaltung freier Kommunal- und Regionalwahlen auf die Bildung gewählter Regionalregierungen hinauslaufen, die von der Mehrheit der Bevölkerung der Gebiete getragen werden (und deren Rückhalt in freien Wahlen Ausdruck gefunden hat).⁵⁷ Diese Regionalstrukturen wären dann rechtlich wie institutionell wieder in den ukrainischen Staat einzugliedern, wenn auch unter Gewährung eines Sonderstatus mit weitreichenden Autonomiebefugnissen (so jedenfalls das Verständnis der internationalen Akteure).⁵⁸ Nach Vorstellungen der lokalen Machthaber in Donetsk und Luhansk (und ihrer Moskauer Hintermänner) sollen die

55 Vgl. dazu Tagliavini, Heidi. Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015. In: *OSCE Yearbook* 21, 2016, S. 217219 ff.

56 Der Text von Minsk II ist abrufbar unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/201881/dokumentation-das-minsker-abkommen-vom-12-februar-2015>.

57 Vgl. Kostanyan, Hrant/Meister, Stefan. Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process. *Centre for European Policy Studies*, June 2016, S. 5 ff. – abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/76466/1/WD423KostanyanMeisterMinskII_0.pdf.

58 Ibid., S. 7 f.

angesetzten Lokal- und Regionalwahlen dagegen nach eigenen Bedingungen, unter alleiniger Kontrolle der bestehenden Machtstrukturen (und wohl auch ohne ernsthafte Einschaltung internationaler Wahlbeobachter) erfolgen, was auf eine Zementierung der Realkontrolle der von Moskau eingesetzten lokalen Machthaber hinauslaufen würde – und damit letztlich auf eine Konsolidierung der Verselbständigung dieser Gebiete als eigene Gebietseinheiten unter faktischer Kontrolle des russischen Staates.⁵⁹

Diese extrem divergierenden Verständnisse der Minsk-Vereinbarungen sind gepaart mit dem ersichtlich fehlenden Willen der russischen Seite, wirklich zu einer Befriedung der Situation zu gelangen.⁶⁰ Dies führt in der Konsequenz unweigerlich zu massiven Umsetzungsproblemen:

- die Waffenruhe ist immer noch brüchig, die Pufferzonen werden nicht zureichend respektiert und es kommt immer wieder zum Aufflammen von Feindseligkeiten;
- der Abzug fremder Truppen und Kämpfer ist noch nicht erfolgt;
- die Überwachung des Waffenstillstands durch die OSZE wird stark behindert;
- die geforderte Verfassungsreform mit einem Sonderstatus für Donezk und Luhansk ist im ukrainischen Parlament sehr umstritten und konnte bis dato noch nicht endgültig verabschiedet werden – die Alternative einer föderalen Lösung für die Gesamtukraine, die im Grundsatz durchaus sinnvoll wäre, ist aber auch nicht mehrheitsfähig;
- die geplanten Lokalwahlen in Übereinstimmung mit der einschlägigen ukrainischen Gesetzgebung stellen eine enorme Herausforderung dar, politisch wie verfahrenstechnisch, denn es ist kein Konsens über die Modalitäten dieser Wahlen vorhanden und administrativ wie logistisch wären sie ohnehin eine große Herausforderung;
- die Wiederaufnahme von Grenzkontrollen an der Grenze zu Russland steht ebenfalls noch aus.

59 Ibid., S. 5, 7 f.

60 Vgl. Pothier, Fabrice. Can Macron Reload the Minsk Process? In: *Carnegie Europe – Judy Dempsey's Strategic Europe*, July 13, 2017 – abrufbar unter: <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/71491>.

Die Vereinbarungen von Minsk sind aus diesem Blickwinkel eher eine Markierung der offenen Probleme und Herausforderungen auf dem Weg zu einer Lösung des Konflikts, als dass sie schon zureichende Konturen einer tragfähigen Lösung enthielten.⁶¹ Die zu klärenden Punkte liegen mit Minsk offen zutage, doch hat man in den Dokumenten von Minsk allzu viel offen lassen müssen, konnte sich nicht auf wirklich tragfähige Details einigen.⁶² Weitere Fortschritte werden damit von Kiew und Moskau abhängen, denn nur wenn beide Seiten wirklich Interesse an einer konkreten Lösung haben, wird sich der für die Klärung weiterer Details nötige Wille zum Kompromiss einstellen. Der Blick auf das eher hinhaltende Taktieren beider Seiten gibt insofern keinen Anlass für großen Optimismus.⁶³ Im besten Falle wird sich auch in der Ostukraine ein weitgehend eingefrorener Konflikt einstellen, der von beiden Seiten (in militärischen Kategorien) auf Sparflamme gehalten wird, der das Leiden der betroffenen Bevölkerungen aber auf unabsehbare Zeit verlängern wird. Der Durchbruch zu einem echten Frieden ist nur nach einem radikalen Kurswechsel russischer Politik möglich, den es jedenfalls unter Putin so bald nicht geben wird.

4. Krim und die Sackgasse der Annexion

Der Fall der Krim ist der noch größere Stolperstein für eine Rückkehr zu völkerrechtskonformen Zuständen als der (in sich schon recht vertrackte) Fall der Ostukraine. Die Annexion der Krim wird hier in der Kapitelüberschrift als Sackgasse bezeichnet, da Russland damit einen Präzedenzfall gesetzt hat, der für den Rest der Staatengemeinschaft auf keinen Fall hinnehmbar ist.⁶⁴ Ähnlich wie die Annexion Ostjerusalems durch Israel,⁶⁵ die

61 Kostanyan/Meister, Ukraine, Russia and the EU, S. 2 ff.

62 Vgl. hierzu Kobzar, Svitlana. *Mind the Gap: Interpreting the Minsk II Agreement*. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, März 2016, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/82524/1/Policy_Brief_2016_3.pdf.

63 Vgl. Sasse, Gwendolyn. *To Be or Not To Be: Ukraine's Minsk Process*. In: *Carnegie Europe – Judy Dempsey's Strategic Europe*, March 02, 2016 – Abrufbar unter: <http://carnegieeurope.eu/strategicEurope/?fa=62939>.

64 Vgl. auch Grant, Aggression Against Ukraine, S. 199 ff.

65 Vgl. hierzu Lapidoth, Ruth, Jerusalem. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, online ed., 2013, Rn. 35 ff.; vgl. ferner ausführlich zur „de facto“-Annexion der israelischen Siedlungen im Kontext der Errichtung der Grenzsperranlagen im besetzten Gebiet der Westbank Eckstein, Daniel. Die

von der Staatengemeinschaft nie auf breiter Front anerkannt werden wird, es sei denn im Kontext einer umfassenden Friedenslösung, so wird auch der Fall der Krim auf unabsehbare Zeit einen Stolperstein für die Normalisierung der Beziehungen bilden. Jede Form des gewaltsauslösenden Gebietserwerbs ist seit 1945 prinzipiell nicht mehr anerkennungsfähig, da ein derartiger Gebietserwerb die Frucht eines *jus cogens*-Verstoßes darstellt – eines Verstoßes, der in der rechtswidrigen Ausübung von Herrschaft fortwährend nachwirkt.⁶⁶ Dieser Unrechtszustand stellt in völkerrechtlicher Sicht ein permanentes Skandalon dar, das die Staatengemeinschaft vor ein schwerwiegendes normatives Dilemma stellt. Genügend Druckpotenzial, um eine Nuklearmacht wie Russland zur Korrektur des Dauerunrechts zu zwingen, hat die Staatengemeinschaft nicht; stillschweigend zum ‚business as usual‘ übergehen kann sie aber auch nicht. Die normative Wunde muss offen gehalten und immer neu thematisiert werden.

Die Grundwertung des ‚fortdauernden Unrechts‘ setzt implizit natürlich voraus, dass die von russischer Seite geltend gemachten Rechtfertigungen⁶⁷ für den Wechsel des Gebietes aus der ukrainischen in die russische Herrschaft nicht greifen. Diese Schlussfolgerung bedarf eingehender Begründung, die in der Folge hier zumindest ansatzweise angerissen sei.

Zunächst einmal wird von russischer Seite mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker argumentiert.⁶⁸ Die Krim sei eine abgeschlossene Gebietseinheit mit eigener historisch-politischer Identität, dessen Bevölkerung das Recht habe, eigenständig über ihren Status zu entscheiden. Diese Entscheidungsbefugnis sei mit dem Referendum vom März 2014 ausgeübt worden – und eine überwältigende Mehrheit der Bevölkerung der Krim habe sich für die Loslösung vom ukrainischen Staat und dann den Anschluss an Russland entschieden.⁶⁹ Bei oberflächlicher Betrachtung klingt diese Ar-

Vereinbarkeit der De-Facto-Annexion mit dem Völkerrecht: dargestellt am Beispiel der israelischen Sperranlage. Frankfurt a. M. 2012, S. 394 ff.

66 Vgl. Hofmann, Annexation, Rn. 16 ff.

67 Vgl. dazu zusammenfassend Marxsen, International Law in Crisis, S. 3 ff.

68 Vgl. etwa Kapustin, Anatoly. Crimea's Self-determination in the Light of Contemporary International Law. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 101 ff., ferner Tolstykh, Vladislav. Three Ideas of Self-Determination in International Law and the Reunification of Crimea with Russia. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 119 ff.; vgl. hierzu auch Marxsen, International Law in Crisis, S. 6 ff.

69 Siehe in diesem Sinne Kapustin, Crimea's Self-determination, S. 111 f.; vgl. aber auch Issaeva, Maria. Quarter of a Century on From the Soviet Era: Reflections on Russian Doctrinal Responses to the Annexation of Crimea. In: *Russian Law*

gumentation schlüssig. Sie hat allerdings, sieht man genauer hin, mehrere fatale Schwächen, die ihr letztlich jede Überzeugungskraft rauben. Dies fängt bereits mit der Unterstellung eines aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker abgeleiteten Sezessionsrechts an. Ein solches allgemeines Sezessionsrecht aller ‚Völker‘, die mit ihrem Status unzufrieden sind, wird nur von einer kleinen Minderheit der Völkerrechtslehre tatsächlich angenommen.⁷⁰ Mehrheitlich wird Sezession als generalisierte Konsequenz der Annahme eines Selbstbestimmungsrechts abgelehnt.⁷¹ Besonders heftig zeigt sich diese Ablehnung in der Staatenpraxis. Die weit überwiegende Mehrheit der Staaten dieser Welt hat Angst vor Versuchungen des Separatismus und fürchtet die Propagierung eines Sezessionsrechts wie sprichwörtlich der Teufel das Weihwasser.⁷² Mehr als neunzig Prozent der Staaten sind ethnisch sehr diverse Gebilde, letztlich Vielvölkerstaaten, die der Idee einer Zerlegung in sortenreine ‚Nationalstaaten‘ jeweils einer Ethnie nichts abgewinnen können – einmal davon abgesehen, dass dieser Zerlegungsprozess mit ungeahnten Orgien an Gewalt, Hass, Blut und Leid verbunden wäre. Ergebnis dieser tiefssitzenden Sezessionsängste ist eine fast einhellige Ablehnung völkerrechtlich fundierter Sezessionsansprüche.⁷³ Gerade auch Russland hat dies in den Debatten um die Abspaltung des Kosovo

Journal 5, 2017, 3, S. 86, 98 f., und Shirmammadov, Khazar. How Does the International Community Reconcile the Principles of Territorial Integrity and Self-Determination: The Case of Crimea. In: Russian Law Journal 4, 2016, 1, S. 61, 79 ff.

- 70 Vgl. exemplarisch Nanda, Ved P. Self-Determination under International Law: Validity of Claims to Secede. In: *Case Western Reserve Journal of International Law* 13, 1981, 2, S. 257 ff.; Brilmayer, Lea. Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation. In: *Yale Journal of International Law* 16, 1991, 2, S. 177 ff.; Turp, Daniel. Le droit de secession en droit international public. In: *Canadian Yearbook of International Law* 20, 1982, S. 24 ff.; Raić, David. Statehood and the Law of Self-Determination. Den Haag 2002, S. 316 ff.
- 71 Vgl. als Überblicksdarstellung Oeter, Stefan. The Role of Recognition and Non-Recognition with Regard to Secession. In: Christian Walter/Antje von Ungern-Sternberg/Kavus Abushov (Hrsg.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Oxford 2014, S. 45, 53 ff. (m.w.N. der Literatur).
- 72 Vgl. nur Oeter, Stefan. Self-Determination, in: Bruno Simma/Daniel Erasmus Khan/Georg Nolte/Andreas Paulus (Eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* 3. Aufl. 2012, Vol. I, S. 313, 330, sowie eingehend Saxer, Urs. Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung. Berlin u. a. 2010, S. 394 ff.
- 73 Vgl. nur Roth, Brad R. The Virtues of Bright Lines: Self-Determination, Secession, and External Intervention. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 385 ff.

von Serbien ganz forciert vertreten.⁷⁴ Einzig in extremen Notstandslagen, in Fällen systematischer Massaker oder des Genozids, wird die ausnahmsweise Rechtfertigung einer Sezession argumentiert, quasi als geringstes Übel – der Fall der ‚remedial secession‘.⁷⁵ Diese Extremkonstellation lag im Fall der Krim 2014 aber mit Sicherheit nicht vor.⁷⁶ Die Krim hatte im Gefolge langjähriger Vermittlungsbemühungen der OSZE in den Neunziger

-
- 74 Vgl. Christakos, Theodore. Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli in the Case of Crimea. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 75, 86 ff., sowie Borgen, Christopher J. Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination before and after Crimea. In: *International Law Studies* 91, 2015, S. 216, 234 ff., 261 ff.
- 75 Vgl. Brewer, Evan M. To Break Free from Tyranny and Aggression: Proposing a Model for a Remedial Right to Secession in the Wake of the Kosovo Advisory Opinion. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 45, 2012, 1, S. 245 ff.; Simon, Thomas W. Remedial Secession. In: *Georgia Journal of International and Comparative Law* 40, 2011, 1, S. 105 ff.; Dugard, John. The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo. In: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* 357, 2011, S. 13. 112 ff., 211 ff.; Summers, James. Peoples and International Law. Leiden 2007, S. 343 f.; Pavković, Aleksandar/Radan, Peter. Creating New States: Theory and Practice of Secession. Aldershot 2007, S. 213 ff.; Buchanan, Allen E. Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law. Oxford 2004, S. 331; Buchanan, Allen/ Moore, Margaret. States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries. Cambridge 2003, S. 247; Raić, David. Statehood and the Law of Self-Determination. Den Haag 2002, S. 366 ff.; Tomuschat, Christian. Self-Determination in a Post-Colonial World. In: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht 1993, S. 9 ff.; Buchheit, Lee C. Secession: The Legitimacy of Self-Determination. New Haven 1978.
- 76 Vgl. in diesem Sinne etwa Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 152 ff.; Peters, Anne. Das Völkerrecht der Gebietsreferenden. Das Beispiel der Ukraine 1991–2014. In: *Osteuropa* 64, 2014, 5/6, S. 101, 124; Walter, Christian. Postscript: Self-Determination, Secession, and the Crimean Crisis 2014. In: Christian Walter/Antje von Ungern-Sternberg/Kabus Abushov (Hrsg.). *Self-Determination and Secession in International Law*. Cambridge 2014, S. 293, 306 f.; Grant, Aggression Against Ukraine, S. 15 ff.; Hilpold, Peter. Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History. In: *Chinese Journal of International Law* 14, 2015, 3, S. 237, 262 ff.; van den Driest, Simone F. Crimea's Separation from Ukraine: An Analysis of the Right to Self-Determination and (Remedial) Secession in International Law. In: *Netherlands International Law Review* 62, 2015, 3, S. 329, 349 ff.; Wilson, Secession and Intervention in the Former Soviet Space, S. 153, 163 f.; Gdalina, Alisa. Crimea and the Right to Self-Determination. In: *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 24, 2016, 3, S. 531, 555 ff.; Shirmammadov, How Does the International Community Reconcile, S. 90 f.

Jahren einen Status weitreichender Autonomie eingeräumt bekommen und verwaltete sich – geführt von einer von der lokalen russischen Elite unter dem Signum der ‚Partei der Regionen‘ dominierten Regionalregierung – weitgehend selbst.⁷⁷ Übergriffe der Zentralregierung waren angesichts der Wirren in Kiew und der generellen Schwäche der ukrainischen Staatsstrukturen nicht zu erwarten. Als stabil mit einer Lösung ‚innerer‘ Selbstbestimmung⁷⁸ ausgestattete Gebietseinheit bestand für die Krim keinerlei Veranlassung, die Statusfrage neu aufzuwerfen, geschweige denn die Abspaltung von der Ukraine zu fordern. Unterstellt ist dabei schon, dass die Krim eine eigene politische Einheit darstellt, deren Bevölkerung als ‚Volk‘, im Sinne des Trägers eines eigenen ‚Selbstbestimmungsrechts der Völker‘, zu kategorisieren ist – keine triviale Annahme, über deren Richtigkeit durchaus gestritten werden könnte.⁷⁹

Zweite Schwäche der russischen Rechtfertigungsnarrative ist die offensichtliche Gewalteinwirkung, die den Prozess der Ablösung und dann des Anschlusses an Russland begleitet hat, wenn sie ihm nicht gar zugrunde lag.⁸⁰ Am Anfang des Umsturzes in Simferopol stand das Auftreten der

77 Vgl. zum Sonderstatus der Krim im ukrainischen Staatsverband etwa Sasse, Gwendolyn. *The Crimea Question: Identity, Transition, and Conflict*. Cambridge, Mass. 2007; Wydra, Doris. Autonomie auf der Halbinsel Krim. Eine völker- und verfassungsrechtliche Analyse. Wien 2008, S. 49 ff.; Bowring, Bill. *The Crimean Autonomy*. In: Marc Weller/Stefan Wolff (Hrsg.). *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution*, London 2005, S. 75 ff.

78 Vgl. zur Kategorie der ‚inneren Selbstbestimmung‘ Hannum, Hurst. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*. Philadelphia 1990, S. 27 ff.; Rosas, Allan. *Internal Self-Determination*. In: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*. Dordrecht 1993, S. 225 ff.; Danspeckgruber, Wolfgang. A Final Assessment. In: Wolfgang Danspeckgruber, *The Self-Determination of Peoples: Community, Nation and State in an Interdependent World*. Boulder, Col. 2002, S. 335 ff.; Saxer, *Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung*, S. 335 ff.

79 Vgl. zur Debatte um den Träger des Selbstbestimmungsrechts Stefan Oeter, *Self-Determination*, S. 325 ff.; vgl. zu dieser Frage im Fall der Krim Luchterhandt, *Der Anschluss der Krim*, S. 142 ff.; Oklopčić, Zoran. Introduction: The Crisis in Ukraine Between the Law, Power, and Principle. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 350, 356 ff.; Catala Amandine. Secession and Annexation: The Case of Crimea. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 581, 588 ff.; Wilson, *Secession and Intervention in the Former Soviet Space*, S. 162 f.

80 Vgl. auch Wilson, *Secession and Intervention in the Former Soviet Space*, S. 164 ff.; Christakis, *Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli*, S. 96 ff.; Vidmar, Jure. The Annexation of Crimea and the Boundaries of the Will of the People. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 365 ff.; Hilpold, *Ukraine, Crimea and New International Law*, S. 245 ff.

berühmt-berüchtigten ‚grünen Männchen‘, also in militärischen Formationen agierender, uniformtragender Soldaten ohne Hoheitsabzeichen, deren Zuordnung zu den russischen Streitkräften mittlerweile aber längst außer Streit steht.⁸¹ In späteren Äußerungen von Präsident Putin und anderen offiziellen Stellungnahmen des russischen Regierungsapparates ist diese Zugehörigkeit der Truppen auch offen eingeräumt worden.⁸² Erst die Präsenz dieser militärischen Akteure setzte den Prozess der Ablösung von der Ukraine in Gang. Am Anfang stand die Besetzung des Regionalparlaments in Simferopol, auf dessen plötzlich anberaumter Sondersitzung von einer Gruppe von Parlamentariern, deren Zahl und Zusammensetzung nicht bekannt ist, die ethnisch russische Regionalregierung der ‚Partei der Regionen‘ abgesetzt wurde.⁸³ Ersetzt wurde sie durch eine neue Regierung unter der Führung eines kremlnahen russischen Politikers, der in Wahlen bis dato nur wenige Prozent bekommen hatte. Diese neue Regionalregierung setzte Hals über Kopf das Referendum an, das als zentraler Baustein die russische Behauptung einer ‚freien‘ Selbstbestimmungsentscheidung der Krim trägt.⁸⁴ Die demokratische Legitimation der Entscheidung über die Anberaumung des Referendums ist jedoch ebenso unklar wie die der Machtstrukturen, die es dann organisierten. Klar ist nur, dass die noch vorhandenen Organe des ukrainischen Staates nicht dagegen vorgehen konnten, da sie mit Gewalt am Verlassen ihrer Einrichtungen und Kasernen gehindert wurden. Die darin liegende Zwangsausübung auf den ukrainischen Staat mithilfe militärischer Gewaltmittel stellt ohne Zweifel einen Bruch des Gewaltverbots nach Art. 2 (4) UN-Charta dar, wenn nicht einen Akt der Aggression.⁸⁵ Die mitunter bemühte Rechtfertigung dieser Gewaltanwendung unter dem Argument der ‚humanitären Intervention‘⁸⁶ scheitert schon an der fehlenden humanitären Notlage – die Situation auf der Krim

81 Vgl. die Zusammenstellung der entsprechenden Indizien bei Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 161 ff., ferner Gillich, Ines. Illegally Evading Attribution? Russia’s Use of Unmarked Troops in Crimea and International Humanitarian Law. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 48, 2015, 4, S. 1191, 1203 ff.

82 Vgl. Issaeva, Quarter of a Century On, S. 102 f.

83 Vgl. Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 164 f., sowie Issaeva, Quarter of a Century On, S. 106.

84 Vgl. Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 155.

85 Vgl. Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 167 ff., ferner Issaeva, Quarter of a Century On, S. 101 ff.

86 Vgl. insoweit Marxsen, International Law in Crisis, S. 3 ff. ferner Allison, Russian ‚Deniable‘ Intervention in Ukraine, S.1262 ff.; Merezhko, Oleksandr. Crimea’s Annexation by Russia – Contradictions of the New Russian Doctrine of International

war stabil, die Sicherheit wurde von einer von der Mehrheit der russischen Bevölkerung der Halbinsel getragenen Regionalregierung aus mehrheitlich ethnisch russischen Politikern des grundsätzlich pro-Moskau orientierten Lagers des gestürzten Präsidenten Janukowitsch gewährleistet, ohne dass eine auch nur potenzielle Bedrohungslage zu erkennen gewesen wäre.⁸⁷ Zudem ist die Figur der ‚humanitären Intervention‘ als Rechtfertigung unilateraler Gewaltakte zutiefst umstritten, wird von der Mehrheit der Staaten dezidiert abgelehnt⁸⁸ – auch von russischer Seite übrigens, wie man an den Reaktionen Moskaus auf die Serbien-Intervention der NATO 1999 erkennen kann.⁸⁹

Das Referendum ist zudem in technischer Hinsicht nur als eine Farce zu bezeichnen.⁹⁰ Es war so überstürzt angesetzt und durchgeführt worden, dass die technisch-administrativen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Abstimmung ersichtlich nicht gegeben waren.⁹¹ Die Lektüre des einschlägigen Gutachtens der Venedig-Kommission des Europarates beseitigt hier alle Zweifel.⁹² Eine taugliche Grundlage für eine Ausübung des Selbstbestimmungsrechts, selbst wenn diese grundsätzlich legitim gewesen wäre, kann von einer derartigen Inszenierung eines ‚Referendums‘

Law. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 167, 190 ff.; Issaeva, Quarter of a Century On, S.99 f.

- 87 Vgl. eingehend Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 251 ff., ferner Grant, Aggression Against Ukraine, S. 48 ff., sowie Olson, Peter M. The Lawfulness of Russian Use of Force in Crimea. In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 53, 2014, 1, S. 17, 37 ff.
- 88 Vgl. zur Debatte um die ‚humanitäre Intervention‘ zusammenfassend Oeter, Stefan. Humanitäre Intervention und die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots. In: Herfried Münkler/Karsten Malowitz (Hrsg.), *Humanitäre Intervention – Ein Instrument außenpolitischer Konfliktbearbeitung*. Wiesbaden 2008, S. 29 ff.
- 89 Vgl. hierzu Marxsen, International Law in Crisis, S. 3 f. sowie Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 265.
- 90 Vgl. zum Referendum vom März 2014 und dessen Ungereimtheiten nur Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 155 ff.; Peters, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden, S. 101 ff.; Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 258 ff.; Merezhko, Crimea’s Annexation by Russia, S. 184 f.
- 91 Vgl. auch Bebler, Anton. Crimea and the Russian-Ukrainian Conflict, In: *Romanian Journal of European Affairs* 15, 2015, 1, S. 35, 42.
- 92 CDL-AD(2014)002-e: Opinion on „whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles“, Venice, 21–22 March 2014; <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD%282014 %29002-e>.

jedenfalls nicht vermittelt werden.⁹³ Die anschließende Entscheidung über den ‚Beitritt‘ zu Russland leidet an vergleichbaren Schwächen, denn das Gebietsparlament, das diese Entscheidung traf, war durch die gewaltsam geschaffene Situation nicht mehr frei in der Entscheidung, stand unter der Fuchtel des zügig errichteten Gewaltregimes paramilitärischer Milizen und russischer Geheimdienste, und der Beschluss des russischen Präsidenten vom 17.3.2014 zur Aufnahme der Krim in die Russländische Föderation ratifizierte nur den Prozess der gewaltsamen Einverleibung.⁹⁴

Mit anderen Worten: Bei genauer Betrachtung stellt sich der Statuswechsel der Krim als ein Gewaltstreich dar, der ohne massiven Einsatz des russischen Militärs so nicht denkbar gewesen wäre.⁹⁵ Wie die mehrheitlich russische Bevölkerung der Krim über diesen Punkt dachte, wissen wir bis heute nicht, werden es wahrscheinlich nie wissen. Das einzig Sichere ist der Umstand, dass die offiziell verkündeten Zahlen völlig irreführend sind. Aus gut informierten Beobachterkreisen der russischen Zivilgesellschaft wird die Einschätzung kolportiert, dass maximal 50 % an der Abstimmung teilgenommen haben, von den wiederum maximal 60 % der Abspaltung und dem anschließenden Herrschaftswechsel ihre Zustimmung gaben.⁹⁶ Auch mit einer ‚Intervention auf Einladung‘⁹⁷ oder historischen Rechten⁹⁸

93 Vgl. Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 260 ff.; MacLaren, Malcolm. ‚Trust the People‘? Democratic Secessionism and Contemporary Practice. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 631, 635; Catala Amandine. Secession and Annexation: The Case of Crimea. In: *German Law Journal* 16, 2015, 3, S. 581, 691 ff.; Shirmammadov, How Does the International Community Reconcile, S. 83.

94 Vgl. Grant, Thomas D. Annexation of Crimea. In: *American Journal of International Law* 109, 2015, 1, S. 68, 70 ff.

95 Vgl. hierzu im Detail Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 159 ff., ferner Marxsen, Christian. Territorial Integrity in International Law – Its Concept and Implications for Crimea. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 7, 19 ff., und Issaeva, Quarter of a Century On, S. 103 ff.

96 So wiedergegeben bei Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 158 f.

97 Vgl. dazu Corten, Olivier. The Russian Intervention in the Ukrainian Crisis: Was Jus Contra Bellum ‚Confirmed Rather than Weakened‘? In: *Journal on the Use of Force and International Law* 2, 2015, 1, S. 17, 32; Bilková, Veronika. The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 27, 39 ff.; Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 247 ff.; Grant, Aggression Against Ukraine, S. 50 ff.; Marxsen, International Law in Crisis, S. 5 f.

98 Siehe etwa Kapustin, Crimea’s Self-determination, S. 109 ff., und Burke, John/Panina-Burke, Svetlana. The Reunification of Crimea and the City of Sevastopol

lässt sich die ‚Wiedervereinigung‘ der Krim mit Russland schwerlich begründen.⁹⁹ Die Verschiebung der Krim unter die Herrschaft der Ukrainischen SSR in der Ära Chruschtschow erfolgte aus weithin pragmatischen Gründen;¹⁰⁰ die Zugehörigkeit der Krim zur Ukraine wurde von Russland nach 1991 in einer Reihe von Verträgen und völkerrechtlichen Akten ausdrücklich anerkannt.¹⁰¹ Etwaige historische Rechte sind damit spätestens in den Neunziger Jahren untergegangen.

An der Qualifikation der Einverleibung der Krim in den russischen Staatsverband als archetypischer Fall einer Annexion, also eines gewalt-samen Gebietserwerbs, ist mithin schwerlich vorbeizukommen.¹⁰² Daraus folgt dann aber eine unbedingte Pflicht der Drittstaaten, diesen illegalen, unter Verstoß gegen zwingende Grundnormen des Völkerrechts bewirkten Gebietserwerb nicht anzuerkennen.¹⁰³ Trivial ist diese Politik der Nichtanerkennung in ihren Konsequenzen nicht. Systematische Nichtanerkennung führt routinemäßig zu unfreundlichen Akten gegenüber dem annexierenden Staat. Flughäfen auf der Krim werden als nicht für den internationalen Luftverkehr geöffnet eingestuft, Seeverkehr wird behindert, da die russische Administration der Häfen als rechtswidrig eingestuft wird, Visa für Drittstaaten sind von den Bewohnern der Krim in Kiew einzuholen

with the Russian Federation. In: *Russian Law Journal* 5, 2017, 3, S. 29, 56 ff.; vgl. ferner Allison, Russian ‘Deniable’ Intervention in Ukraine, S. 1285 ff. und Salenko, Alexander. Legal Aspects of the Dissolution of the Soviet Union in 1991 and Its Implications for the Reunification of Crimea with Russia in 2014. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 75, 2015, 1, S. 141 ff.

99 Vgl. hierzu eingehend Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 237 ff.

100 Vgl. Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 145 ff.

101 Vgl. hierzu Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 243 f.; Merezhko, Crimea’s Annexation by Russia, S. 170 ff.; Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 160 f.

102 Vgl. Luchterhandt, Der Anschluss der Krim, S. 169 ff.; Kranz, Jerzy. Imperialism, the Highest Stage of Sovereign Democracy: Some Remarks on the Annexation of Crimea by Russia. In: *Archiv des Völkerrechts* 52, 2014, 2, S. 205 ff.; Müller-son, Rein. Ukraine: Victim of Geopolitics. In: *Chinese Journal of International Law* 13, 2014, 1, S. 133 ff.; Grant, Aggression Against Ukraine, S. 63 ff.; Geiss, Robin. Russia’s Annexation of Crimea: The Mills of International Law Grind Slowly But They Do Grind , In: *International Law Studies* 91, 2015, 1, S. 425 ff.

103 Vgl. Grant, Aggression Against Ukraine, S. 63 ff.; Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 268 f.; Bothe, Michael. The Current Status of Crimea: Russian Territory, Occupied Territory or What? In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre* 53, 2014, 1, S. 99, 108 ff.

und nicht in Moskau, russische Hoheitsakte auf der Krim gelten international als null und nichtig – die Liste ließe sich beliebig verlängern.¹⁰⁴ Eine systematische Politik der Nichtanerkennung hat folglich gravierende Konsequenzen, mündet in immer neue, symbolische Nadelstiche gegen die als illegal eingestufte Herrschaft des Okkupators, mit im Detail durchaus gravierenden rechtlichen Nachteilen, führt im Gefolge zu immer neuen Verwerfungen in der diplomatischen Praxis wie in den Routinen der zwi-schenstaatlichen Zusammenarbeit.

Eine Politik der Nichtanerkennung ist mithin lästig – für den annexierenden Staat, aber auch für die Drittstaaten, die dafür einen gewissen politischen Preis zu zahlen haben. In Wirtschaftskreisen ist sie häufig sehr unbeliebt, streut sie doch Sand ins Getriebe bilateraler Beziehungen, in deren Umfeld erhebliche kommerzielle Gewinne winken mögen. Völkerrechtlich ist sie jedoch kaum zu vermeiden, will man normativ konsistent bleiben und die zentralen Grundaxiome des Völkerrechts gegen opportunistische Beschädigungen schützen – und letztlich gegen Tendenzen drohender Erosion.

Wie wäre unter diesen Umständen die Rückkehr zu einem völkerrechtskonformen Zustand zu bewerkstelligen? Bei eingehender Analyse zeigt sich hier erneut ein tiefgehendes Dilemma. Eine schlichte Rückabwicklung des illegalen Gebietserwerbs, im Sinne einer simplen Restitution des Gebietes,¹⁰⁵ also in Form einer Rückgliederung an die Ukraine, ist politisch nur sehr schwer vorstellbar. Dies hängt nicht nur realpolitisch mit den ideo-logischen Verhärtungen russischer Politik zusammen, ihrer Fixierung auf den imperialen Traum des russischen Großreiches, und dem politischen Kapital, das innenpolitisch in den ‚Triumph‘ der Wiedergewinnung der Krim investiert wurde,¹⁰⁶ sondern auch mit den Folgeproblemen jedes ernsthaften Versuches einer Rückgliederung. Ein Teil der russischstämmigen Bevölkerung der Krim hat ohne Zweifel den Anschluss an Russland begrüßt und hat auch ökonomisch von den Veränderungen profitiert, etwa in Form höherer Rentenzahlungen. Zumindest dieser Teil einer emotional

104 Vgl. zu diesem Punkt im Detail Grant, Aggression Against Ukraine, S. 90 ff.; vgl. außerdem Milano, Enrico. The Non-Recognition of Russia’s Annexation of Crimea: Three Different Legal Approaches and one Unanswered Question. In: *Questions of International Law* 1, May 2014, S. 35 ff.

105 Vgl. zum Institut der ‚Restitution‘ im Recht der Staatenverantwortlichkeit Tanzi, Attila. Restitution. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP online ed. 2013, Rn. 1 ff.

106 Vgl. auch Allison, Russian ‚Deniable‘ Intervention in Ukraine, S. 1282 ff., 1289 ff.

an Russland orientierten und materiell von der Eingliederung profitierenden Bevölkerungsgruppe würde massiv gegen jeden Plan einer Rückgliederung protestieren. Wir wissen nicht wirklich, wie die Stimmungslage der Mehrheit der Bevölkerung auf der Krim aussieht. Es kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass sich eine Mehrheit jeglicher Form von Rückgliederung an die Ukraine widersetzt. Dabei stellt sich dann ein normatives Problem: Kann ein solches Gebiet gegen den Willen der überwiegenden Bevölkerungsmehrheit rückgegliedert werden? Wie gesagt, wir kennen den wirklichen Willen der Bevölkerung zwar nicht, doch gibt es erhebliche Anhaltspunkte für eine starke prorussische Strömung auf der Krim. Grundwerte völkerrechtlicher Natur, wie das Selbstbestimmungsrecht, aber auch verfassungsrechtlicher Natur, in Gestalt des Demokratieprinzips, lassen territoriale Verschiebungen gegen den Willen der Mehrheit der Bewohner als normativ grenzwertig bis problematisch erscheinen.¹⁰⁷ Auch rein praktisch stellte diese Konstellation kaum überwindbare Folgeprobleme – mit Gewalt den Willen der Bevölkerung zu brechen ist im Zeichen der Ideale demokratischer Verfassungsstaatlichkeit und der Dominanz der Menschenrechte kaum praktisch umsetzbar.

In der Konsequenz ist bei der Suche nach politischen Konfliktlösungen eine gewisse Phantasie gefragt: Eine simple Rückgliederung ist in politisch-praktischer wie normativer Perspektive kaum vorstellbar. Eine vorbehaltlose Anerkennung der durch Gewalt geschaffenen Fakten ist aber zugleich normativ unmöglich, will die Völkerrechtsgemeinschaft nicht ihre grundlegenden Werte und normativen Prinzipien aufgeben. Guter Rat scheint zunächst teuer. Doch kann man als Ausgangspunkt einer diplomatischen Vermittlungslösung formulieren, dass jede potenzielle diplomatische Lösung zureichend Rücksicht auf die Interessen beider Seiten nehmen müsste – und zwar nicht nur beider Staaten, sondern auch der betroffenen Bevölkerungsteile, der im Land verbliebenen Bevölkerungsmehrheit wie der durch das Terrorregime der Okkupation vertriebenen Binnenflüchtlinge, die ein berechtigtes Interesse daran haben, unter zumutbaren Bedingungen zurückzukehren.¹⁰⁸ Damit scheiden Radikallösungen von vornherein aus.

107 Vgl. hierzu Peters, Anne. Das Gebietsreferendum im Völkerrecht: Seine Bedeutung im Licht der Staatenpraxis nach 1989. Baden-Baden 1995, S. 321 ff.

108 Vgl. zum Problem der Binnenflüchtlinge in der Ukraine OSCE/Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report: Conflict-related Displacement in Ukraine – Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of

Gangbar scheint in der Konsequenz nur die Rückkehr zu einem Sonderstatus als autonomes Gebiet, und sei es formal als Kondominium¹⁰⁹ beider Staaten, mit autochthoner Regierung und repräsentativer Volksvertretung, hervorgegangen aus freien Wahlen.¹¹⁰ Der Teufel steckt hier im Detail. Die Organisation freier Wahlen ist unter Bedingungen gewaltsamer Okkupation mit lokalen Machthabern, die sich nicht wirklich auf die Zustimmung des Volkes stützen können, sondern letztlich ihre Legitimation aus der Loyalität zu fernen Zentralregierungen ableiten, nicht ganz einfach. Zu viel steht für die lokalen Machthaber auf dem Spiel, deren Interessen gehen alle in Richtung manipulativer Gestaltung der Wahlmodalitäten und Einsatz der Gewaltpotenziale. Internationale Organisation und Beobachtung der Wahlen ist unerlässlich,¹¹¹ reibt sich jedoch unweigerlich an den gegenläufigen Interessen der lokalen Gewaltstrukturen.

Ein solches autonomes Gebiet mit Sonderstatus müsste weitgehende Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie haben, die reale Zugriffe der Staatsgewalten der involvierten Anrainer- und Garantistaaten weitgehend ausschließen.¹¹² Modelle dafür existieren durchaus, man denke nur an die Autonomie der Åland-Inseln im Rahmen des finnischen Staatsverbands.¹¹³

Nach konstruktiven Lösungen würde auch die Frage der Staatsangehörigkeiten verlangen. Das Aufzwingen der neuen, russischen Staatsangehörigkeit im Verhältnis zur angestammten Bevölkerung der Krim ist klar

Tension within Communities, July 2016, abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/261176?download=true>.

- 109 Vgl. zum Institut des ‚Kondominiums‘ Morrison, Fred L. Condominium and Coimperium. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP online ed. 2006, Rn. 1 ff., sowie Samuels, Joel H. Condominium Arrangements in International Practice. In: *Michigan Journal of International Law* 29, 2008, 4, S. 727 ff.
- 110 Vgl. in diesem Sinne auch Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 269.
- 111 Vgl. zum System der internationalen Wahlbeobachtung Binder Christina/Pippan, Christian. Election Monitoring, International. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP online ed. 2011, Rn. 1 ff.
- 112 Vgl. auch Shirmammadov, How Does the International Community Reconcile, S. 93.
- 113 Vgl. zum Beispiel der Åland-Inseln Spiliopoulou Åkermark, Athanasia. The Åland Example and its Components: Relevance for International Conflict Resolution, Mariehamn 2011; Daftary, Farimah. Insular Autonomy: A Framework for Conflict Settlement? A Comparative study of Corsica and the Åland Islands. Flensburg 2000; Hannikainen, Lauri (Ed.). Autonomy and demilitarization in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe. Den Haag 1997.

völkerrechtswidrig.¹¹⁴ Umgekehrt wird man aber auch denen, die freiwillig die Staatsangehörigkeit gewechselt haben, nicht eine Rückkehr in die alte ukrainische Staatsangehörigkeit aufzwingen können. Letztlich müsste ein Rechtsraum gesichert werden, der den autochthonen Bürgern des Gebiets volle Bürgerrechte sichert, unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Dies verlangt nach konstruktiver Phantasie, wäre aber gerade im Kontext einer Kondominiallösung gut vorstellbar.

Gleichzeitig hätte ein neuer Sonderstatus die legitimen Anliegen beider Seiten in Rechnung zu stellen. Ein zentrales Anliegen der russischen Seite ist die Sicherung der historischen Stationierungsrechte im Kontext der russischen Marinebasen.¹¹⁵ Insbesondere Sebastopol ist eng mit der Geschichte der russischen Marine verknüpft und in politischer wie militärstrategischer Hinsicht für Russland kaum aufgebarbar.¹¹⁶ Eine aus diesem Umstand folgende Forderung wäre eine nachhaltige Sicherung russischer Stationierungsrechte. Umgekehrt gibt es aber – im Angesicht der Geschichte der russischen Militärintervention unter Nutzung der Militärbasen – ein berechtigtes Interesse der Ukraine an einer Sicherung vor erneuten militärischen Übergriffen Russlands, die (zumindest als Potenzial) mit der Stationierung größerer Truppenkontingente unweigerlich verbunden sind. Lösbar ist dieses Problem nur um den Preis einer gewissen Internationalisierung des Sonderstatus. Zumindest eine gewisse Dauerpräsenz internationaler Beobachter und Instrumente internationalisierter Streitschlichtung wären in diesem Rahmen wohl unverzichtbar.

Weitere Probleme stehen im Raum, die ebenfalls nach einem gewissen Grad an Internationalisierung verlangen. Die Krim ist ein Gebiet mit kulturell recht diverser Bevölkerung, aber von der Demographie her klar russischer Dominanz.¹¹⁷ Ein sich weitgehend selbst verwaltendes Ge-

114 Vgl. Green, James A. The Annexation of Crimea: Russia, Passportisation and the Protection of Nationals Revisited. In: *Journal on the Use of Force and International Law* 1, 2014, 1, S. 3 ff.; Bothe, The Current Status of Crimea, S. 104.

115 Vgl. hierzu Allison, Russian 'Deniable' Intervention in Ukraine, S. 1277 ff.

116 Vgl. zum Sonderstatus von Sebastopol auch Cwicinskaja, Natalia. The Case of the City of Sevastopol: Domestic and International Law. In: *Russian Law Journal* 5, 2017, 3, S. 69 ff.

117 Vgl. hierzu den Ersten Staatenbericht der Ukraine zur Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen v. 2.8. 2007, Europarats-Dok. MIN-LANG/PR (2007) 6, S. 5, abrufbar unter: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>.

biet mit Sonderstatus könnte die Gefahr einer ‚Diktatur der Mehrheit‘ in sich bergen, die vorhandene ethnische Konfliktlinien ignoriert und durch Überwältigung zu überspielen sucht. Ein ausgebauter Minderheitenschutz für die anderen historisch prägenden Bevölkerungsgruppen, vor allem die Krimtataren, aber auch die Ukrainer, wäre mit Sicherheit notwendig und müsste entsprechend institutionalisiert werden.¹¹⁸ Die inhaltlichen Standards lassen sich aus den einschlägigen Verträgen des Europarats gewinnen, die von der Ukraine auch seit langem ratifiziert sind.¹¹⁹ Deren angemessene Umsetzung kann aber nicht dem Belieben lokaler Mehrheiten anheimgestellt werden, sondern bedürfte ebenfalls einer gewissen Form internationaler Gewährleistung und Kontrolle.

Bedenkt man all die skizzierten Herausforderungen, so ist politisch noch ein weiter Weg zurückzulegen, bis eine solche Lösung denkbar wird. Russland müsste auf seine scheinbare Position der Stärke verzichten – ein Schritt, der unter dem gegenwärtigen Regime nur schwer vorstellbar ist. Schon innenpolitisch könnte sich das derzeitige Regime in Moskau einen solchen ‚Gesichtsverlust‘ nur schwer leisten. Doch auch im politischen System der Ukraine ist mit Sicherheit erheblicher Widerstand zu erwarten – die Mischung aus tiefgreifender Verunsicherung, Demütigung angesichts der offensichtlichen Machtlosigkeit im Verhältnis zu Russland, aber auch nationalistischer Aufwallung führt zu politischen Verhärtungen in der ukrainischen Politik, die die Suche nach Kompromisslösungen nicht gerade begünstigen. Hinzu kommt – wie häufig bei den Opfern von Akten schreienden Unrechts – ein starker Zug zum Beharren auf Rechtspositionen, also eine Neigung zu strikt legalistischer Argumentation. Diese geht dann aber häufig mit einem in die legalistische Argumentation eingeschriebenen Hang zu maximalistischen Forderungen der ‚Rückkehr zum Rechtszustand‘ einher.

118 Vgl. zur Situation des Krimtatarischen vor der Okkupation der Krim nur den 2. Monitoringbericht des Expertenkomitees für die Europäische Charta der Regional- oder MinderheitsSprachen zur Ukraine v. 15.11.2012 – Application of the Charter in Ukraine, 2nd Monitoring Cycle, CoE-Doc. ECRML (2014) 3 of 15 Jan. 2014, S. 50 ff., abrufbar unter: <https://rm.coe.int/16806dc600>.

119 Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten v. 1995, ETS No. 157, und Europäische Charta der Regional- oder MinderheitsSprachen v. 1992, ETS No. 158; vgl. zu beiden Verträgen im Einzelnen Oeter, Stefan. Conventions on the Protection of National Minorities. In: Stefanie Schmahl/ Marten Breuer (Hrsg.), The Council of Europe: Its Law and Policies. Oxford 2017, S. 542 ff.

5. Ukraine und die Charta von Paris

Verkörperung der Leitmaßstäbe, an denen eine Rückkehr zur Legalität festzumachen wäre, ist die Charta von Paris.¹²⁰ Sie verkörpert den Konsens der Staaten für eine neue Ordnung Europas nach dem Ende des Kalten Krieges und dem Fall des Eisernen Vorhangs. Die Charta von Paris wurde am 21. November 1990 als Schlussdokument der KSZE-Sondergipfelkonferenz von allen Teilnehmerstaaten der KSZE unterschrieben, bezieht damit sowohl die Sowjetunion/Russland wie die USA ein. Die Teilnehmerstaaten erklärten in diesem Dokument nicht nur die Spaltung Europas für beendet, sondern gaben auch ein Bekenntnis zu den Werten von Demokratie und Menschenrechten ab. Das Dokument hat aus der hier eingenommenen Perspektive vier zentrale Bausteine bzw. normative Leitmarken:

- Menschenrechte, insbes. Meinungsfreiheit, Schutz vor willkürlicher Inhaftierung, Schutz vor Folter und willkürlicher Tötung;
- Demokratie, also das Bekenntnis zu freien Wahlen, Pluralismus, Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft;
- Rechtsstaatlichkeit, also die Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht und eine unparteiische Rechtspflege;
- Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, insbesondere die Achtung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten.

Dieser normative Konsens des Jahres 1990 ist zwar zunehmend brüchig geworden und wird mehr und mehr in Zweifel gezogen. Bis heute gilt die Charta von Paris aber als Grundlagendokument für das neue Europa nach dem Ende der Blockkonfrontation. Mit Blick auf die Ukraine zeigt sich hier eine Reihe von Problemen, die unbedingt zur Kenntnis genommen und im weiteren Verlauf der Suche nach Lösungen aufgearbeitet werden müssen.

In erster Linie sollte man sich dessen bewusst sein, dass die Ukraine als Staat ihre nachhaltige Gestalt – in politischer wie in kultureller Hinsicht – noch nicht wirklich gefunden hat; die daraus resultierenden Probleme sind im Kern letztlich die Hauptursache der Wirrungen, die 2013/14 in die Revolution des Majdan gemündet sind und zu einem abrupten Machtwechsel in Kiew geführt haben, der wiederum die russische Führung so verunsicherte

120 Charta von Paris für ein neues Europa v. 21.11.1990 (Schlussdokument der KSZE-Sondergipfelkonferenz von Paris 1990), abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charта-data.pdf>

und erboste, dass man sich zum militärischen Eingreifen gezwungen sah.¹²¹ Dies sollte nicht als Rechtfertigung des russischen Gewalthandelns fehlinterpretiert werden – völkerrechtlich zu rechtfertigen ist dies nicht; aus dem außenpolitischen Kurs Russlands, insbes. im Blick auf das ‚Nahe Ausland‘ des post-sowjetischen Raumes, sowie dessen gedanklichen Grundaxiomen wird jedoch etwas besser verstehbar, warum die russische Führung so handelte wie 2014¹²² – und diesen Kurs setzt sie bis heute unabirrt fort. Nur wenn die Ukraine als Gemeinwesen ihre strukturellen Probleme angeht, ihre inneren Spannungen konstruktiv bearbeitet und zu einem nachhaltigen Kurs hin auf die in der Charta von Paris proklamierten Werte findet, kann sie die Stabilität erreichen, die für eine (völkerrechtskonforme) Neuordnung ‚Zwischeneuropas‘ nötig wäre. Die Symptome der inneren Schwäche, in gewisser Weise gar Entwicklungsblockade der Ukraine sind vielfältig.

– Die Probleme mit der Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit, die für den gesamten postsowjetischen Raum prägend sind, zeigen sich in der Ukraine wie in einem Brennglas.¹²³ Es bestehen ganz massive Probleme im Blick auf die Rechtsbindung der staatlichen Gewalt und die Unparteilichkeit der Justiz.¹²⁴ Wichtige Teile des Staatsapparates tendieren immer noch zu willkürlichem Handeln im Dienste der Interessen kleiner Oligarchenzirkel, mit einem sehr instrumentellen Verständnis des Rechts, das eher als (repressive) Herrschaftsressource denn als gesamtgesellschaftliches Steuerungsinstrument begriffen wird. Die Justiz ist bis heute nicht aus dem Klammergriff der Exekutive befreit und tendiert zu politischen Gefälligkeitsurteilen, wenn sie sich nicht sogar völlig in den Dienst privater Interessen stellen lässt, mit entsprechender Korruption als Begleiterscheinung.¹²⁵ Un-

121 Vgl. Kotkin, Stephen. Russia's Perpetual Geopolitics. Putin Returns to the Historical Pattern. In: *Foreign Affairs* 95, May/June 2016, S. 2 ff., ferner Allison, Russian 'Deniable' Intervention in Ukraine, S. 1257, 1289 ff.

122 Vgl. auch Lukyanov, Fyodor. Putin's Foreign Policy. The Quest to Restore Russia's Rightful Place. In: *Foreign Affairs* 95, May/June 2016, S. 30 ff.

123 Vgl. nur Natorski, Michal. Reforms in the Judiciary of Ukraine: Domestic Practices and the EU's Policy. In: Elena A. Korosteleva (Hrsg.). EU Policies in the Eastern Neighbourhood. London 2014, 102 ff.

124 Vgl. Muraviov, Victor/Mushak, Natalia. Judicial Control of Public Power As a Legal Instrument for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine. In: Rainer Arnold/José Ignacio Martinez Estay (Hrsg.). Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power. Cham 2017, S. 189 ff.

125 Vgl. Nayden, Nikolay. Two Faces of the Law: A Realistic Approach to the Role of Law in Corruptive Settings. In: William B. Simons (Hrsg.). East European Faces

bestreitbar besteht die Notwendigkeit einer durchgreifenden Justizreform, mit einer grundlegenden Umgestaltung des Gerichtswesens und einer Reform der Stellung der Richter. Besonders dringend aber ist die Reform der ‚Prokuratura‘, deren Stellung bis heute noch zu stark dem klassischen sowjetischen Aufsichtsorgan über die Justiz ähnelt, um freie richterliche Entscheidung am Maßstab des Rechts zu ermöglichen.¹²⁶

- Die Gewährleistung und Verwirklichung der Menschenrechte bleibt bis heute zutiefst defizitär: es besteht immer noch eine weit verbreitete Willkürherrschaft kleiner Cliques mit Hilfe von Verwaltung, Polizei und Sicherheitsdiensten, die Justiz ist höchst selektiv in ihrer Durchsetzung des Rechts, Korruption ist weit verbreitet, Polizeigewalt stellt ein endemisches Problem dar.¹²⁷ Nötig wäre eine tiefgreifende Polizeireform, eine effiziente Korruptionsbekämpfung (erste Schritte sind hier auf internationalen Druck erfolgt) und eine grundlegende Reorganisation des Staatsapparates.
- Das Leitbild der Demokratie hat es nicht einfach in der Ukraine. Zwar ist der gesellschaftliche Pluralismus in der Ukraine recht ausgeprägt, das Land verfügt über eine lebendige und vielfältige Zivilgesellschaft und eine ausgeprägte NGO-Szene, auch eine im Ansatz recht plurale Medienlandschaft.¹²⁸ Was jedoch notorisch Schwierigkeiten bereitet, das ist die Verankerung genuiner Verantwortlichkeit der politischen Elite gegenüber der Wählerschaft. Wahlen werden in vielfältiger Form manipuliert, Sitze im Parlament werden durch Aufwendung großer Geldsummen quasi gekauft, um den Machtblöcken und Oligarchenclans Einfluss in Parlament und Politik zu verschaffen, Stimmen innerhalb des Parlamentsbetriebs ganz offen gegen Vergünstigungen verschachert – mit dem Ergebnis, dass der Wähler keine Idee hat, was mit der einmal abgegebenen Stimme im

of Law and Society. Leiden 2014, S. 175 ff.

126 Schneider-Deters, Winfried. Die Ukraine – Machtvakuum zwischen Russland und der Europäischen Union. Berlin 2012, S. 209 ff.

127 Vgl. Holmes, Leslie. Police Corruption and Misconduct in Central and Eastern Europe. In: William B. Simons (Hrsg.). East European Faces of Law and Society. Leiden 2014, S. 151 ff.

128 Vgl. auch Krasynska, Svitlana. Digital Civil Society: Euromaidan, the Ukrainian Diaspora, and Social Media. In: David R. Marples/Frederick V. Mills (Hrsg.). Ukraine's Euromaidan: Analyses of a Civil Revolution. Stuttgart 2015, S. 177 ff.

weiteren Verlauf passiert.¹²⁹ Hinzu kommt das Problem der kulturellen Zweiteilung des Landes, das die politischen Lager immer wieder in unglückliche Situationen einer radikalen Polarisierung getrieben hat.¹³⁰ Ohne einen (noch zu entwickelnden) tragenden Kompromiss über die Grundlagen des Staates wird die ukrainische Demokratie immer fragil und störanfällig sein, zerrissen zwischen gegenläufigen Ordnungsmodellen und Visionen, die um die Vorherrschaft kämpfen – und diese, wenn sie sie einmal gewonnen haben, mit äußerster Brutalität gegen die andere Seite ausspielen.

- Man ist damit bei dem vielleicht wichtigsten Grundproblem der Konstruktion des ukrainischen Staates angelangt, der Vision vom (homogenen) Nationalstaat der ukrainischen Nation. Demographisch ist die Ukraine jedoch alles andere als homogen, sie ist vielmehr ein (von der Bevölkerungszusammensetzung her) überaus komplexer Vielvölkerstaat, der im Grunde auch als solcher konzeptualisiert werden müsste.¹³¹ Aus meiner Sicht der zentrale Stolperstein einer inneren Befriedung der Ukraine, der Punkt, an dem bis heute kein Grundkonsens zu finden ist, ist die Vision der Ukraine als eines unitarischen Nationalstaates. Mit dieser Vision kann sich der Staat nur unweigerlich große Teile der Bevölkerung entfremden – hinter dem alles dominierenden ‚Kampf der Kulturen‘ zwischen ukrainischer Nationsidee und (groß-)russischem Kulturimperialismus lauern zahlreiche kleinere ‚cleavages‘ und Konflikte – mit Ungarn, Rumänen, Polen, um nur die wichtigsten Volksgruppen zu nennen, die sich im ukrainischen Nationalstaat nur unzureichend aufgehoben fühlen.¹³² Brennspiegel dieser Probleme ist der immer

129 Vgl. Zimmer, Kerstin. Formal Institutions and Informal Politics in Ukraine. In: Gerd Meyer (Hrsg.). *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine*. Opladen 2. Aufl. 2008, S. 267 ff.

130 Zu deren historischen Hintergrund vgl. Himka, John-Paul. The History behind the Regional Conflict in Ukraine. In: *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History* 16, 2015, 1, S. 129 ff.

131 Vgl. zur demographischen Zusammensetzung der Bevölkerung der Ukraine etwa Jekelčyk, Serhij O., *The Conflict in Ukraine: What Everyone Needs to Know*, Oxford 2015, S. 13 ff.

132 Vgl. hierzu Büscher, Klemens. The HCNM in Ukraine: Conflict Prevention in a Divided Society. In: *OSCE Yearbook* 18, 2012, S. 297 ff.

wieder aufflackernde Konflikt um die Sprachenpolitik.¹³³ In Wellenbewegungen oszilliert die Politik hier zwischen Aufwertung des Russischen zu einer zweiten Staatssprache und brachialer Durchsetzung des Ukrainischen als alleiniger Staatssprache.¹³⁴ Die kleineren Sprachen kommen dabei unweigerlich unter die Räder – und dies trotz des an sich positiven Erbes der Sowjetunion in den tradierten Arrangements des Schutzes und der Förderung von Sprachminderheiten.¹³⁵ Aufbauend auf diesen Arrangements wäre hier noch einiges auszubauen und zu erweitern – doch als Kollateralschaden der periodischen Aufwallung rigider ‚nationalstaatlicher‘ Einsprachigkeitsvisionen wird realiter eher abgebaut, mit zunehmenden politischen Konflikten im Verhältnis der Ukrainer auch zu den kleineren Nationalitäten.¹³⁶ An dieser Stelle wäre definitiv mehr Gelassenheit und Respekt vor europäischen Standards der Sprachenpolitik erforderlich.

- Die Schwierigkeiten, eine innere Stabilität des ukrainischen Staatswesens auszubilden, dürfen aber nicht einseitig auf die Defizite ukrainischer Staatsbildung geschoben werden; eine wichtige Rolle spielt daneben natürlich die Politik der Nachbarstaaten. Besonders Russland, aber auch Polen und Ungarn nutzen die innenpolitische Instabilität gerne für das Kochen eigener Süppchen. Der zentrale Leitwert der Charta von Paris – die Pflege freundschaftlicher Be-

133 Vgl. zur Sprachenpolitik der Ukraine Kulyk, Volodymyr. Gespaltene Zungen: Sprachen und Sprachenpolitik in der Ukraine. In: *Osteuropa* 60, 2009, 2/4, S. 391 ff.

134 Vgl. Kulyk, Volodymyr. The Language Issue in the Ukrainian National-Democratic Discourse. In: Jerzy Macków (Hrsg.). Nationale Demokratie in der Ukraine. München 2011, S. 15 ff.; Csernicskó, István/Fedinec, Csilla. Four Language Laws of Ukraine. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 23, 2016, 4, S. 560 ff.

135 Vgl. hierzu Malyarenko, Tatyana. Between the Soviet Legacy and Opportunism: Minority Policy in Ukraine. In: Karl Cordell/Timofey Agarin/ Alexander Osipov (Hrsg.). Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection. London 2015, S. 139 ff.

136 Vgl. auch das Gutachten der Venedig-Kommission zum Erziehungsgesetz der Ukraine vom 5. Sept. 2017, CDL-AD (2017) 030 – European Commission for Democracy Through Law, Opinion No. 902/2017 on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the use of the State Language and minority and other languages in education, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, 8–9 Dec. 2017 (abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)030-e)).

ziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der OSZE – ist im Kontext der Ukrainepolitik der Anrainerstaaten weit von einer selbstverständlichen Achtung entfernt. Dies gilt selbst für Grundaxiome freundschaftlicher Beziehungen, wie die Achtung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Ukraine. Als es um den Abbau der ukrainischen Nuklearbewaffnung unmittelbar nach Ende der Sowjetunion ging, war Russland rhetorisch gerne zur Anerkennung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität bereit.¹³⁷ Das russische Manövrieren am Ende der Ära Janukowitsch 2014 zeigt jedoch, dass dieses Bekenntnis nur bedingt ernst gemeint war. Kann sich die Ukraine aber auf keine noch so feierliche Deklamation gemeinsamer Grundwerte und Fundamentalprinzipien internationalen Rechts mehr verlassen, so bleibt tiefe Verunsicherung – und am Ende abgrundtiefes Misstrauen. Letztlich weiß die politische und intellektuelle Elite der Ukraine nur allzu gut, dass die Selbstbestimmung und politische Unabhängigkeit der Ukraine (als einer eigenen Nation) in der russischen Führungselite, aber auch unter russischen Intellektuellen und selbst in Teilen des Volkes nie wirklich akzeptiert und internalisiert worden ist, die Eigenstaatlichkeit der Ukraine vielmehr als ‚Betriebsunfall‘ der Geschichte gilt, der zu gegebener Zeit rückgängig zu machen ist.¹³⁸

- Aus diesen Abgründen in kultureller Wahrnehmung und kollektiven Wahrnehmungen folgt der Bedarf nach einer neuen Sicherheitsarchitektur. Das alte System der Sicherheitsgarantien wurde von Russland mutwillig über den Haufen geworfen – doch was kann an dessen Stelle treten? Die tiefgreifende Unsicherheit, zu der die russische Aggression geführt hat, führt immer wieder zu lauten Rufen nach einer NATO-Mitgliedschaft.¹³⁹ Ob diese Vision aber tatsächlich hilfreich ist auf dem Weg zu mehr Stabilität, bleibt eher zweifelhaft. In der NATO intern ist sie nicht konsensfähig, die Einkreisungsängste der russischen Führung erhielten noch zusätzliche Nahrung und würden das Verhältnis zu Russland auf Dauer

137 Vgl. Merezhko, Crimea’s Annexation by Russia, S. 170 ff.

138 Vgl. auch Kobzar, Svitlana. Mind the Gap: Interpreting the Minsk II Agreement. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, März 2016, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/82524/1/Policy_Brief_2016_3.pdf.

139 Vgl. Daalder, Ivo H. Responding to Russia’s Resurgence: Not Quiet on the Eastern Front. In: *Foreign Affairs* 96, Nov./Dec. 2017, S. 30 ff.

belasten, und die Spaltung der ukrainischen Gesellschaft würde noch weiter vertieft.¹⁴⁰ Doch was kann dann die Option für die neue Sicherheitsarchitektur sein? Eine Neutralität im Stile Finnlands während des Kalten Krieges? Für den inneren Zusammenhalt der ukrainischen Gesellschaft wäre das mit Sicherheit nicht die schlechteste Lösung, ebenso als Grundlage eines neuen Verhältnisses des Westens zu Russland. Doch es bedürfte ohne Frage glaubhafter Sicherheitsgarantien, sonst wäre diese Lösung kaum geeignet, die Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft und Politik der Ukraine zu befriedigen – und wie diese Sicherheitsgarantien aussehen könnten, ist im Moment nicht recht vorstellbar.

Im Hintergrund steht bei all dem natürlich die zunehmende Abkehr Russlands von den Werten der Charta von Paris. Als normative Grundlage der Staatenordnung Europas funktioniert sie nicht mehr so recht, gibt Russland doch allenfalls noch Lippenbekenntnisse zu diesem normativen Kanon ab, der praktisch nicht mehr von einem wirklichen Konsens getragen ist. Doch was sollte an die Stelle des Grundkonsenses der Neunziger Jahre treten? Die Akzeptanz der Visionen eines imperial geprägten ‚Großraums‘ russischer Dominanz, wie sie in intellektuellen Zirkeln Russlands gepflegt werden? Dies würde einen radikalen Bruch mit den normativen Grundlagen der Nachkriegsordnung von 1945 bedeuten, die aufgebaut ist auf dem Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten. Selbstbestimmung scheint es aus Moskauer Sicht nur für russische Bevölkerungsgruppen im ‚Nahen Ausland‘ zu geben, nicht dagegen für ‚slawische Brüdervölker‘, die auf historisch ‚russischem Boden‘ siedeln.¹⁴¹ Ein Kompromiss zwischen diesen gegensätzlichen Ordnungsvorstellungen und Wertesystemen ist schwer vorstellbar. Dies zeigt sich auch in der Krim, wo Russland den Status des Gebietes als ‚besetztes Gebiet‘ negiert und eine Politik der Drangsalierung widerstreitender Teile der autochthonen Bevölkerung betreibt, die noch nicht einmal mit den – an sich schon harschen – Grundstandards der Verwaltung

140 Vgl. Mearsheimer, John J. Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. In: *Foreign Affairs* 93, Sept./Oct. 2014, S. 77 ff.

141 Vgl. nur Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law, S. 262 ff., aber auch Shirmammadov. How Does the International Community Reconcile, S. 77 ff.

besetzter Gebiete vereinbar sind.¹⁴² Die Menschenrechtssituation auf der Krim ist eine Katastrophe, die politischen Dissidenten, vor allem aber den Krimtataren viel Leid gebracht hat¹⁴³ – und wohl auch weiter bringen wird, solange russische Herrschaftspraxis dort jeglichen Ansatz von Pluralität und Dissidenz zu unterdrücken sucht.

6. Wechselseitige Wirtschaftssanktionen

Ein Problemkomplex der nachhaltig gestörten Beziehungen zwischen dem Westen Europas und Russland wurde noch gar nicht erwähnt – der Fragenkreis der Wirtschaftssanktionen. Notwendiger Bestandteil einer Rückkehr zu stabilen Verhältnissen in Einklang mit Grundlagen des Völkerrechts wäre die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen, die der Westen gegen Russland verhängt hat, dann aber im Gefolge auch Russland gegen Staaten des Westens.

Vergewissert man sich der völkerrechtlichen Grundlagen, so ist zunächst ein Punkt festzuhalten: Wirtschaftssanktionen sind per se nicht verboten.¹⁴⁴ Verboten ist im modernen Völkerrecht der Einsatz von militärischen Gewaltmitteln, um andere Staaten zu einem gewünschten Verhalten zu zwingen. Die Ausübung von wirtschaftlichem Druck ist dagegen im Grundsatz erlaubt – dies kann auch nicht anders sein, solange Staaten nicht verpflichtet sind, miteinander Handel zu treiben bzw. privaten Handel nicht zu behindern.¹⁴⁵ Die Möglichkeit, Wirtschaftssanktionen gegen andere Staaten zu verhängen, ist insoweit Kehrseite der wirtschaftspolitischen Souveränität der Staaten.

142 Vgl. zur Menschenrechtslage auf der Krim nur den jüngsten Bericht des UNHCHR – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the Human Rights Situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport20th_EN.pdf, S. 33 ff.

143 Vgl. zur Situation der Krimtataren Czerwonna, S. Die Krim im ‚schwarzen Frühling‘ 2014. In: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 7, 2014, 2, S. 173 ff.

144 Vgl. Carter, Barry H. Economic Sanctions. In: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP online ed. 2013, Rn. 29 ff., sowie Lowenfeld, Andreas F. International Economic Law. Oxford 2. Aufl. 2008, S. 890 ff.

145 Vgl. auch Lowenfeld, Andreas F. Trade Controls for Political Ends: Four Perspectives. In: *Chicago Journal of International Law* 4, 2003, 2, S. 355 ff.

Nun ist diese grundsätzliche Akzeptanz wirtschaftlicher Beschränkungsmaßnahmen, als Mittel der Druckausübung auf andere Staaten, nur die halbe Wahrheit. Das Völkerrecht kennt natürlich Normengefüge, die grundsätzlich eine Verpflichtung auf freien Handel festschreiben und den Staaten die Errichtung willkürlicher Handelshemmnisse verbieten. Das bei weitem wichtigste dieser Vertragsregime zur Liberalisierung des globalen Handels ist das WTO-Übereinkommen¹⁴⁶ – und sowohl alle Staaten des Westens wie Russland gehören diesem Vertragsregime an, sind also an seine Standards gebunden. Handelssanktionen und erst recht Formen eines weitreichenden Handelsembargos werfen unter dem WTO-Übereinkommen gravierende Probleme auf. Die im Kontext der Sanktionen verhängten Beschränkungsmaßnahmen stellen in der Regel nicht-tarifäre Handelshemmnisse dar, die unter dem WTO-Recht (besonders dem GATT) grundsätzlich verboten sind.¹⁴⁷ Wenn überhaupt, dann lassen sie sich nur unter den sogen. „Ausnahmebestimmungen“ der Art. XX und XXI GATT rechtfertigen.¹⁴⁸

Steigt man in eine vertiefte Analyse dieser Bestimmungen ein, so wird man feststellen, dass die von den USA und der EU verhängten Sanktionen wohl unter Art. XXI lit. (b) Ziffer (iii) GATT zu rechtfertigen sind. Es handelt sich im Grundsatz um Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheit. Art. XXI lit. b GATT erlaubt es den Staaten, „Maßnahmen zu treffen, die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind“, und zwar im Blick auf mehrere Arten von Sicherheitsrisiken.¹⁴⁹ Zu diesen gehört gem. Ziffer (iii) von Art. XXI lit. (b) GATT auch das Ergreifen von Maßnahmen „in Kriegszeiten oder bei sonstigen ernsten Krisen in den internationalen Beziehungen“.¹⁵⁰ Dass die fortdauernde

146 Vgl. zum Regime der WTO nur exemplarisch Krajewski, Markus. Wirtschaftsvölkerrecht. Heidelberg 4. Aufl. 2017, S. 57 ff.

147 Vgl. zum Konzept der „nichttarifären Handelshemmnisse“ Bender, Tobias. GATT 1994. In: Meinhard Hilf/Stefan Oeter (Hrsg.). WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden 2010, S. 229, 235 ff.

148 Vgl. zu den Ausnahmen des Art. XX GATT Mavroidis, Petros C. Trade in Goods: The GATT and the other WTO Agreements Regulating Trade in Goods. Oxford 2. Aufl. 2013, S. 324 ff.

149 Vgl. zu den zulässigen Schutzzielen des Art. XX GATT Bender, Tobias. GATT 1994. In: Meinhard Hilf/Stefan Oeter (Hrsg.). WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden 2010, S. 229, 254 ff.

150 Vgl. zur „national security exception“ des Art. XXI lit.b GATT nur Mavroidis, Petros C. Trade in Goods: The GATT and the other WTO Agreements Regulating Trade in Goods. Oxford 2. Aufl. 2013, S. 367 ff.

russische Militärintervention in der Ukraine und die völkerrechtswidrige Annexion der Krim zu einer „ernsten Krise in den internationalen Beziehungen“ geführt hat, mit starken Elementen einer internationalen Sicherheitsbedrohung, ist nur schwer zu bestreiten. Welche Maßnahmen nun notwendig sind, um der konstatierten Sicherheitsbedrohung entgegen zu treten, steht nach dem Wortlaut des Art. XXI lit. b GATT sogar explizit unter dem Vorbehalt der Einschätzung des handelnden Staates¹⁵¹ – „die nach ihrer Auffassung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind“. Dass die EU und die USA der Auffassung sind, es bedürfe zu einem angemessenen Umgang mit der von Russland verursachten Krise der internationalen Beziehungen (und auch der internationalen Sicherheit) handelsbeschränkender Maßnahmen, ist im Ergebnis kaum zu beanstanden.¹⁵²

Allerdings hat diese Norm eine ironische Folgewirkung, denn auch Russland wird sich für die in Reaktion auf die Sanktionen des Westens verhängten Handelsbeschränkungen auf die gleiche Ausnahmebestimmung des Art. XXI (b) lit. (iii) GATT stützen können.¹⁵³ Auch bei diesen Sanktionen handelt es sich um Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheit, die nach russischer Einschätzung zum Schutz ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen notwendig sind, im Kontext einer „ernsten Krise in den internationalen Beziehungen“.

Die normative Bewertung einer grundsätzlichen Zulässigkeit unter den Ausnahmebestimmungen des GATT ändert aber nichts daran, dass das ‚tit for tat‘ wechselseitiger Wirtschaftssanktionen erhebliche Störungen in das System der WTO bringt, den mit der WTO erstrebten freien Güterhandel nachhaltig beeinträchtigt, und im Sinne von Geist und Ziel des Vertrages sobald wie möglich zu beenden ist. Die wirtschaftlichen Verluste im Gefolge der Sanktionsmaßnahmen sind auf beiden Seiten erheblich, und zumindest in den westlichen Staaten besteht ein dementsprechender Druck aus Wirtschaftskreisen, die störenden Sanktionen zu beenden und wieder zu einem Zustand des ‚business as usual‘ zurückzukehren.¹⁵⁴

151 Vgl. auch Bender, Tobias. GATT 1994. In: Meinhard Hilf/Stefan Oeter (Hrsg.). WTO-Recht: Rechtsordnung des Welthandels. Baden-Baden 2010, S. 229, 259.

152 Vgl. zu den von der EU und den USA verhängten Russland-Sanktionen Kalinichenko, Paul. Post-Crimean Twister: Russia, the EU and the Law of Sanctions. In: *Russian Law Journal* 5, 2017, 3, S. 9, 13 ff., 18 ff.

153 Vgl. zu den Gegensanktionen Russlands ibid., S. 20 ff.

154 Vgl. Ashford, Emma. Not-So-Smart Sanctions. The Failure of Western Restrictions Against Russia. In: *Foreign Affairs* 95, Jan/Febr. 2016, S. 114, 118 ff.

So ganz schnell wird diese Rückkehr zur wirtschaftlichen Normalität aber nicht erfolgen können. In einer normativen Perspektive sind die Sanktionen ja nicht ohne Grund verhängt worden. Sie stellen, will man nicht dem Aggressionsopfer Ukraine militärisch beistehen und sich damit in einen Krieg mit Russland hineinziehen lassen, die einzige Form einer spürbaren Reaktion dar auf das von russischer Seite begangene Unrecht und den in der Folge geschaffenen Unrechtszustand, will man sich nicht auf rein symbolische Akte des Ausdrucks normativer Unwerturteile beschränken.¹⁵⁵ Mit guten Gründen besteht politisch ein klares Junktim zwischen (schrittweiser) Aufhebung der Sanktionen und dem erstrebten Ziel des Ergreifens von substanziellem Schritten hin zu einer Lösung der Grundprobleme des völkerrechtswidrigen Zustands in der Ostukraine und der Krim.¹⁵⁶ Selbst ein Blick auf die Minsk-Vereinbarungen, mit denen der Konflikt in der Ostukraine in geregelte Bahnen gelenkt und einer politischen Lösung näher gebracht werden soll, vermag die normativen Tragpfleiler des Junktims nicht beiseite zu räumen – einmal davon abgesehen, dass in der letzten Zeit wenig geschehen ist, einer ernsthaften Verwirklichung der Minsk-Vereinbarungen näher zu kommen.¹⁵⁷ Doch selbst wenn hier substanzielles Fortschritte erreicht würden, spräche die normative Logik des Sanktionsregimes dafür, zumindest einen wichtigen Teil der Sanktionen in Kraft zu lassen, denn Minsk alleine beseitigt noch nicht endgültig den durch die russische Intervention geschaffenen Unrechtszustand, vom völlig ungelösten Problem des Status der Krim (und der völkerrechtswidrigen Besetzung mit krasser Missachtung der Menschenrechte) einmal abgesehen.¹⁵⁸

Der Minsk-Prozess wirft schon Schwierigkeiten genug auf. Eine normativ akzeptable Lösung für das Krim-Problem ist jedoch der noch weit schwierigere Teil eines Prozesses der Rückkehr zu Normalität (und zu

155 Vgl. auch Kostanyan, Hrant/Meister, Stefan. Ukraine, Russia and the EU: Breaking the deadlock in the Minsk process. Centre for European Policy Studies, June 2016, S. 8 ff. – abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/76466/1/WD423KostanyanMeisterMinskII_0.pdf.

156 Ibid., S. 10 f.

157 Vgl. auch Fischer, Sabine. A Permanent State of Sanctions? Proposal for a More Flexible EU Sanctions Policy toward Russia. *SWP Comments* II/April 2017 – abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017CII_fhs.pdf

158 Vgl. Umland, Andreas. Why the EU Should Decouple Sanctions Against Russia from the Minsk Agreements. In: *Harvard International Review*, 15. Juli 2016, <http://hir.harvard.edu/article/?a=13721>.

völkerrechtsmäßigen Zuständen). Die Suche nach Lösungen für die Krim setzt das Bohren ganz dicker Bretter voraus – und Sanktionen werden in diesem (noch gar nicht wirklich begonnenen) Prozess weiter benötigt, so lange Russland keinerlei Bereitschaft zur Lösung des Problems zeigt. Im Ergebnis bedeutet dies aber, dass die Verwerfungen der Sanktionspolitik uns noch lange Zeit begleiten werden.

7. Fazit

In einer normativen Gesamtbewertung stellt sich der Fall der russischen Intervention in der Ukraine als recht einzigartig dar.¹⁵⁹ Dass Großmächte mit dem Status des ständigen Sicherheitsratsmitglieds sich gelegentlich auch über Fundamentalnormen der völkerrechtlichen Friedensordnung hinwegsetzen, ist nicht völlig ungewöhnlich – haben sie doch als Veto-macht keine gravierenden Konsequenzen im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit der UN-Charta zu erwarten.¹⁶⁰ Die USA haben eine recht lange Sündenliste teils verdeckter, teils auch offener Interventionen unter Bruch des Gewaltverbots auf dem Kerbholz – zunächst über Jahrzehnte in zentralamerikanischen Staaten wie Honduras, Dominikanische Republik, Nicaragua, Grenada, Panama, dann aber auch in Serbien und im Kosovo.¹⁶¹ In all diesen Fällen haben sie sich aber Mühe gegeben, nach dem punktuellen Rechtsbruch wieder völkerrechtskonforme Zustände herzustellen und die Macht an eine demokratisch gewählte Regierung zu übergeben oder (in der neueren Praxis) das Problem den Vereinten Nationen zu übergeben, die sich dann um den (Wieder-)Aufbau von Staatlichkeit kümmern konnten.¹⁶² Auch die russische Praxis der letzten zweieinhalb Jahrzehnte weist eine

159 Vgl. in diesem Sinne auch Grant, Aggression Against Ukraine, S. 133 ff., 147 ff., 199 ff.,

160 Vgl. hierzu eingehend Oeter, Stefan. Krise der kollektiven Sicherheit? Überlegungen zum Sicherheitsrat, seinen Ständigen Mitgliedern und deren Versuchungen des ‚Exzessionalismus‘. In: Markus Krajewski/Matthias Reuß/Tarik Tabbara (Hrsg.), Gesellschaftliche Herausforderungen des Rechts. Gedächtnisschrift für Helmut Rittstieg, Baden-Baden 2015, S. 359 ff.

161 Vgl. zur Argumentation Russlands mit diesen Fällen Grant, Aggression Against Ukraine, S. 171 ff.

162 Vgl. hierzu etwa Brabandere, Eric de. Post-Conflict Administrations in International Law: International Territorial Administration, Transitional Authority and Foreign Occupation in Theory and Practice. Leiden 2009, S. 45 ff., 252 ff.

Reihe vergleichbarer Sündenfälle auf – Transnistrien, Abchasien, Südossetien, dann der Krieg mit Georgien. Typischerweise wurde in diesen Fällen der Konflikt nicht durch Wiederherstellung geordneter Verhältnisse beigelegt, sondern die Konflikte wurden ‚eingefroren‘, also auf Dauer gestellt, aber zugleich nur auf Sparflamme am Köcheln gehalten (mit der Option jederzeitiger Eskalation zu vollen militärischen Auseinandersetzungen). Das (zunächst punktuelle) Handlungsrecht wird hier schon auf eine gewisse Art auf Dauer gestellt, indem ein mit dem Völkerrecht schwer vereinbarer Zustand dauerhafter Gewalt (oder zumindest Gewaltdrohung) geschaffen wird, um die betroffenen Staaten zu destabilisieren und auf längere Sicht gefügig zu machen.¹⁶³ Die zunächst eher verdeckte, letztlich aber doch relativ offene Militärintervention in der Ostukraine folgt noch weitgehend diesem Muster. Zu Konfliktparteien werden dann lokale Gewalthaber mit ihren Milizen erklärt, Russland kann sich zur ‚Friedensmacht‘ aufschwingen und als Mediator und Garant einen ‚Friedensprozess‘ zu seinen Konditionen auflegen und so seinen Einfluss in den betroffenen Regionen immer weiter stärken.¹⁶⁴

Bei entsprechendem Willen Moskaus wären diese Konflikte leicht zu lösen – Russland müsste nur den lokalen Gewaltstrukturen seine Unterstützung entziehen, im Gefolge würden diese wohl recht bald zusammenbrechen. Dies gilt jedenfalls für die Ostukraine. Der Minsk-Prozess ist insofern zu Teilen durchaus ernst – Russland könnte Frieden schaffen, wenn es denn wollte. Die Verlaufsgeschichte der immer wieder blockierten Umsetzung der Minsk-Vereinbarungen zeigt allerdings, dass Russland an einem echten Frieden bislang kein wirkliches Interesse hat.

Selbst nach Maßstäben russischer Interventionspraxis ist der Fall der Krim ein Sonderfall. Gewaltsamer Gebietserwerb, in Form der Annexion, ist im modernen Völkerrecht grundlegend geächtet. Die wenigen Staaten, die es seit 1945 auf einen Versuch gewaltsamen Gebietserwerbs angelegt haben, sind damit auf erbitterten Widerstand der Staatengemeinschaft gestoßen. Dies gilt für Israel und seine Partialannexionen besetzten Gebietes

163 Vgl. auch Fischer, Sabine. Russian Policy in the Unresolved Conflicts. In: Sabine Fischer (Hrsg.). *Not Frozen! The Unresolved Conflicts over Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh in Light of the Crisis over Ukraine*, SWP Research Papers 8/Sept. 2016, S. 9 ff. – abrufbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP09_fhs.pdf

164 Vgl. Kobzar, Svitlana. Mind the Gap: Interpreting the Minsk II Agreement. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, März 2016, abrufbar unter: http://aei.pitt.edu/82524/1/Policy_Brief_2016_3.pdf

(vor allem Ostjerusalem und die Golanhöhen).¹⁶⁵ Dies gilt – etwas im Windschatten der Palästinaproblematik – auch für die marokkanische Annexion der Westsahara.¹⁶⁶ Russland hätte insofern wissen müssen, dass es mit diesem Spielzug auf fast einhelligen Protest der Staatengemeinschaft stoßen würde. Dass der Kreml gleichwohl diesen Weg gegangen ist, zeugt von einer gewissen Zwangslage (im Inneren), gepaart mit einer völligen Unbekümmertheit gegenüber normativen Standards.¹⁶⁷ Verwunderlich ist dieser ‚Rechtsnihilismus‘ nicht, angesichts der zynischen Instrumentalisierung des Rechts als reiner Herrschaftsressource im Binnenbetrieb Russlands. Doch mit der Annexion der Krim hat Russland einen ‚Dauerrechtsbruch‘ geschaffen, der als schwärende Wunde die Beziehungen zum Rest Europas (und der Welt) belasten wird, solange der Unrechtszustand nicht durch eine – wie auch immer geartete – gesichtswahrende Lösung in einen rechtskonformen Zustand transformiert werden kann.

Wie eine derartige Transformation des Problems – im Sinne der Herstellung von Konformität mit den rechtlichen Anforderungen – zu bewerkstelligen sein könnte, ist schwer zu sagen. Weiter oben wurde eine Option für einen solchen rechtskonformen Zustand unter Wahrung der Interessen beider Seiten skizziert. Es mag auch andere Optionen geben. Die ernsthafte Suche nach derartigen Optionen setzt jedoch Einsicht in die Unhaltbarkeit des geschaffenen Dauerunrechts voraus. Dies von einer auf dem Ohr des Normativen völlig tauben Führung in Moskau zu erwarten, ist jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach unrealistisch. Die Einsicht in normative Problemlagen setzt eine gewisse Grundsensibilität für normative Fragen voraus – eine Sensibilität, die bei einem Führungspersonal, das zu erheblichen Teilen im alten KGB sozialisiert wurde, schwerlich vorauszusetzen ist.

Moskau ist im übrigen nicht der einzige Problemfall, kommt es jemals zu ernsthaften Bemühungen um eine tragfähige Kompromisslösung. Auch Kiew könnte sich in dieser Hinsicht als Hindernis erweisen, hat sich in der Ukraine doch in den letzten Jahren – psychologisch durchaus verstehbar – ein Zug hin zu einem rechtsfixierten Maximalismus breit gemacht. Die Suche nach konstruktiven Lösungen wird auch auf ukrainischer Seite eine gewisse Flexibilität verlangen – allerdings ohne dass die Preisgabe grundlegender normativer Prinzipien verlangt werden könnte. In Kategorien

165 Vgl. Hofmann, Annexation, Rn. 33.

166 Ibid., Rn. 37.

167 Vgl. auch Grant, Aggression Against Ukraine, S. 171 ff.

eines strikt einheitlichen ukrainischen Nationalstaates wird eine dauerhafte Lösung des Problems nicht funktionieren.

Gelingt es auf Dauer nicht, zu einer tragfähigen Lösung zu kommen, könnte sich in der Ukraine mittelfristig doch der Gedanke durchsetzen, Sicherheit sei nur unter dem Schirm der NATO zu erlangen. So wie Russland die an sich in ihrer kollektiven Identität noch recht prekäre ‚ukrainische Staatsnation‘ durch seine Aggression eher gestärkt und zusammengeschweißt hat, so könnte auch die fortgesetzte Sicherheitsbedrohung der auf Dauer gestellten Intervention wie Okkupation genau das von Russland so befürchtete Abschmelzen jeglichen strategischen Vorfeldes bewirken, mit einer engen militärischen Anlehnung der Ukraine an die NATO. Es besteht mithin die Gefahr, dass Russland sich – wenn auch ungewollt – auf Dauer genau die Einkreisung und Bedrohungslage schafft, die es durch das Eingreifen 2014 verhindern wollte. Es wäre dies eine der vielen Ironien der Geschichte, die die leidvolle Geschichte dieses Raumes immer wieder produziert hat – für die europäische Sicherheitsarchitektur wäre eine solche Entwicklung jedoch fatal, würde sie die politische (und letztlich auch militärische) Konfrontation doch auf Dauer stellen.